



3 1761 11708923 5



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117089235>

CAI (4)
SG 800
- 80R27



Solicitor General
Canada

Solliciteur général
Canada

SOLICITOR GENERAL'S STUDY OF CONDITIONAL RELEASE

Report of the Working Group, March 1981

Canada

CAI
SG 800
-80R27



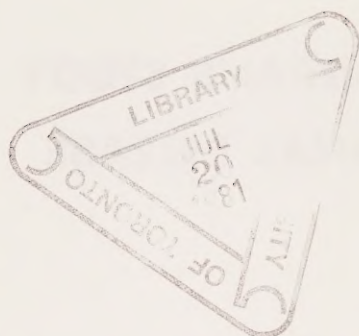
Solicitor General
Canada

Solliciteur général
Canada

SOLICITOR GENERAL'S STUDY OF CONDITIONAL RELEASE

Report of the Working Group, March 1981

Canada



© Minister of Supply and Services Canada 1981

Cat. No. JS 42-8/1981

ISBN 0-662-51452-1

Published under the authority of the
Hon. Bob Kaplan, P.C., M.P.,
Solicitor General of Canada

Produced by the Communication Division,
Solicitor General Canada

March 13, 1981

**The Honourable Bob Kaplan,
Solicitor General of Canada**

Dear Mr. Kaplan:

We, the members of the Steering Committee, are pleased to submit for your approval the final report of the Release Study. This study, which was carried out consistent with your instructions, covers the full spectrum of release. It is, we believe, the most comprehensive study of the subject ever carried out in this country.

The only constraints you placed on the study were those of time and resources. You specified that you would like it completed by the end of 1980, and that it should be conducted entirely by Ministry personnel. In fact, all the substantive work was completed well within the time-frame but the preparation of the final report took somewhat longer.

With regard to resources, the study was carried out under the aegis of a Steering Committee composed of officials from the Ministry Secretariat, the National Parole Board and The Correctional Service of Canada. Similarly, the Working Group was composed of personnel from the same organizations, as listed at the end of the first section of Chapter I.

In our opinion, the Working Group has completely fulfilled the terms of its mandate, and we would like to thank all the members for an outstanding job and for the long hours they devoted to it. We believe the effort was well invested. The report should bring about an improved understanding of the various release programs and their inter-relationships and should form the basis for progressive improvements in the programs for several years to come.

**Alan R. Needham (Chairman),
Director, Policy (Corrections),
Secretariat for the Ministry
of the Solicitor General.**

**Roger Labelle,
Vice Chairman,
National Parole Board.**

**Gordon Pinder,
Deputy Commissioner (Offender Programs),
The Correctional Service of Canada.**

TABLE OF CONTENTS

	Page
List of Tables	iv
I. INTRODUCTION	1
- MANDATE AND ACTIVITIES OF THE RELEASE STUDY	1
- INTRODUCTION TO THE RELEASE PROGRAMS	3
II. OBJECTIVES AND EFFECTS OF RELEASE	11
- PUNISHMENT	13
- GENERAL DETERRENCE	16
- INCAPACITATION	17
- RISK REDUCTION	20
- Parole supervision	20
- Temporary absences to reduce risk	22
- Gradual release as risk reduction	26
- Optimum release date	28
- Time served and risk reduction	28
- Encouragement of program participation	30
- MANAGEMENT AND CONTROL OF PENITENTIARIES AND COMMUNITY CORRECTIONS	30
- Controlling penitentiary populations	31
- Motivating inmates and reducing tension	33
- JUSTICE AND HUMANENESS	35
- Mitigation and equalization of sentences	36
- Minimal intervention	41
- Post-release assistance	41
- Natural justice and equity	42
- Hope	43
- RESTRAINT AND COST-EFFECTIVENESS	43
- ACCOUNTABILITY AND OPENNESS	44
- DISCUSSION	46
III. ISSUES, PROBLEMS AND CONCERNS	47
- TEMPORARY ABSENCE	47
- Authority for UTA's	49
- Disparities in TA granting	54
- Other operational problems with TA's	55
- DAY PAROLE	56
- Functions of day parole	57

- Issues around CCC and CRC use	60
- Other problems	62
- FULL PAROLE (SELECTION)	63
- Disparity in full parole selection	66
- Parole eligibility dates	68
- Selection and training of NPB members	70
- Accountability issues	71
- PAROLE SUPERVISION	73
- Effectiveness	74
- Staff morale	78
- Conditions of parole	79
- Suspension and revocation	81
- EARNED REMISSION	84
- Disparities in remission	85
- Remission loss for parole revocation	87
- Other issues of remission	88
- MANDATORY SUPERVISION (MS)	90
- Effectiveness issues in MS	91
- Fairness issues on MS	92
 IV. SYSTEM-WIDE CONCERNS	 94
- VIOLENCE AND OTHER CRIMINAL VIOLATIONS COMMITTED BY PERSONS UNDER RELEASE	94
- Prediction of violence	106
- CONFLICTS WITH SENTENCING	109
- ELIGIBILITY DATES	114
- SPECIAL OFFENDERS GROUPS	116
- ACCESS TO INFORMATION	119
- SERVICES TO AND RELATIONS WITH PROVINCIAL AUTHORITIES	120
- DATA FEEDBACK SYSTEM	122
 V. MAJOR DIRECTIONS FOR RELEASE	 125
- FLAT SENTENCING	126
- Comments on flat sentencing	130
- SINGLE RELEASE AUTHORITY	133
- Comments on single release authority model	136
- RELEASE AT PENITENTIARY AUTHORITY	136
- Comments on release by penitentiary authority	137
- APPELLATE MODELS	138
- Comments on appellate models	141
- MINIMALIST MODELS	141

- GUIDELINE MODELS	142
- Comments on guideline models	145

VI. SUMMARY OF FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	147
--	------------

APPENDICES

A. Statistical Information	A-1
B. Bibliography	B-1
C. Consultation Summaries	C-1

LIST OF TABLES

Table		Page
1	Rate of Success on Full Release among persons granted and not granted a prior TA, and among TA successes and failures, full releases from January 1978 to June 1980	23
2	Rate of Success on Full Release among persons granted and not granted escorted TA and unescorted TA, full releases from January 1978 to June 1980	25
3	Outcome (to June 1980) of all Full Parole and MS Releases for persons admitted to Penitentiary after July 1976 and Full Released from January 1978 to June 1980, by participation in prior Partial Releases	29
4	Parole Rate for Admission Offence Groups, full released in 1978 and 1979	37
5	Average Sentence and Average Time Served before Parole and MS, full releases in 1978 and 1979	39
6	Outcome (to June 1980) of releases on Full Parole or MS, persons released from January 1970 to December 1978	96
7	Offences committed under Supervision by Full Parole and MS cases readmitted or revoked with a new Conviction from January 1975 to June 1980	99
A-1	Average (Mean) Aggregate Sentence for Persons Released from Federal Penitentiary in 1978 and 1979, by Offence Group and Release Type	A-1
A-2	Number of ETA's and UTA's Granted Each Quarter, July 1976 to September 1980, By Region	A-2
A-3	Total Number of Unescorted Temporary Absences from July 1976 to September 1980, By Year and Quarter and by Escort Status	A-3

A-4	Purpose of ETA's and TA's Granted From July 1976 to September 1980	A-4
A-5	Total Number of Unescorted and Escorted Temporary Absences from July 1976 to September 1980, By Year and Quarter and by Group Status	A-5
A-6	Number of Group and Single TA's Granted, July 1979 to September 1980, by Penitentiary	A-6
A-7	Number and Percentage of Group and Unescorted TA's Granted, July 1976 to September 1980, By Region and Security Status	A-7
A-8	Number of Inmates Released on TA Each Quarter, July 1976 to September 1980	A-8
A-9	Frequency of Temporary Absences Granted Per Year to Inmates Receiving a TA, July 1976 To September 1980, by Year	A-9
A-10A	Outcome of Escorted Temporary Absences Granted From July 1976 to September 1980, By Year	A-10A
A-10B	Outcome of Unescorted Temproary Absences Granted From July 1976 to September 1980, by Year	A-10B
A-11	TA Failure Rate, July 1976 to September 1980, By Region and Security Status	A-11
A-12	Number of Day Paroles Granted, 1967 to First Quarter of 1980	A-12
A-13	Number (and Percentage) of M.S. Releases Who Had Participated in Day Parole Program, By Year, 1974-1979	A-13
A-14	Number (and Percentage) of Full Parole Releases Who Had Participated in Day Parole Program, By Year, 1974-1979	A-14
A-15	Probability of Receiving Partial and Full Release Types, For Persons Admitted to Penitentiary After July 1976 and Released From January, 1978 to June 1980	A-15

A-16	Outcome (to June 1980) of Day Paroles Granted From January 1967 to March 1980	A-16
A-17	Outcome (to June 1980) of all Full Parole and M.S. Releases for Persons Admitted to Penitentiary after July 1976 and Full Released From January 1978 to June 1980, by Participation in Prior Partial Releases	A-17
A-18	Number of Full Parole, Mandatory Supervision and Direct Discharge Releases, 1970-1979, By Year of Release	A-18
A-19	Time Served Before Full Parole, Persons Released From January 1970 to June 1980	A-19
A-20	Percentage of Aggregate Sentence Served Before Full Parole, Persons Released From January 1970 to June 1980	A-20
A-21	Average (Mean) Time Served by Persons Released from Federal Penitentiary in 1978 and 1979, by Offence Group and Release Type	A-21
A-22	Outcome (to June 1980) of Full Parole and MS Releases, January 1974 to June 1980, By Security Status of Releasing Penitentiary	A-22
A-23	Parole Rate and Parole and MS Outcomes (to June 1980), Persons Released from January 1974 to June 1980, by Region	A-23
A-24	Outcome (June 1980) of Full Parole Releases From 1970 to 1979	A-24
A-25	Outcome (to June 1980) of M.S. Releases From 1970 to 1979	A-25
A-26	Offences Committed Under Full Parole By Persons Readmitted to Federal Penitentiary With New Conviction from January 1975 to June 1980	A-26
A-27	Offences Committed Under Mandatory Supervision By Persons Readmitted to Federal Penitentiary With New Conviction From January 1975 to June 1980	A-27

A-28	Average Percentage of Inmates Who Lost Remission and Average Number of Days of Remission Lost in First Quarter of 1980, by Security Status	A-28
A-29	Total Number of Days of Remission Lost on Each Sentence by Persons Released from Federal Penitentiary, 1970 June 1980	A-29
A-30	Percentage of Inmates Who Lost Remission and Number of Days of Remission Lost in First Quarter of 1980, by Penitentiary	A-30
A-31	Percentage of Inmates who Lost Remission and Number of Days of Remission Lost in First Quarter of 1980, by Region	A-31

CHAPTER I

SECTION I

MANDATE AND ACTIVITIES OF THE RELEASE STUDY

In March, 1980, the Solicitor General of Canada ordered a full internal study into all forms of conditional release from federal penitentiaries, asking that it be conducted entirely with resources from within the Ministry and that it report within six months on its findings.

The Study of Conditional Release, or Release Study, was to encompass three broad aspects of release programs. First, it was to examine the incidence of violent and other violations of conditional release by federal offenders to determine the seriousness of violent recidivism and whether anything could be done to predict or prevent such violence in future. Second, the Study was to examine the current concerns, issues and operational problems in conditional release in order to determine whether any changes to present procedures or operations should be made to improve the system. And finally, the Study was to examine release from "first principles": what is release trying to accomplish, how effectively does it do so, and are the current objectives realistic and achievable? If the current objectives are at issue, are there other objectives which should be pursued?

The Release Study Steering Committee, made up of representatives from the Correctional Service of Canada (CSC), the National Parole Board (NPB) and the Ministry Secretariat, was duly formed in order to approve a mandate and workplan, but various problems intervened to delay the formation and commencement of the tasks of the Working Group until July, 1980. The Working Group, like the Steering Committee, included representation from the CSC, NPB, and Secretariat, including field staff, research, statistics, policy and management consulting.

In order to fulfill its triple mandate, the Working Group was obliged to perform a wide variety of tasks. We reviewed a great volume of research and other writing on release, imprisonment and sentencing. We also consulted with penitentiary and parole staff, Parole Board representatives and inmates in all five regions in the country, visiting at least one medium, maximum and minimum security penitentiary and two parole offices in each region. We asked a wide variety of questions, and received an enormous amount of very helpful feedback from these persons, for which we would like to thank them once again. (Summaries of what they said appear in Appendix C.)

We also contacted a number of groups and individuals by letter, asking them to submit briefs on conditional release. The persons and bodies contacted included private aftercare agencies, provincial and territorial authorities, police groups, judges and criminal lawyers' associations, civil liberties groups and academics. We received a disappointingly small number of briefs, but a great deal of thought and effort clearly went into those which we did receive, for which we are grateful. The briefs are reproduced in a companion volume to this Report.

We examined all the most significant and pressing concerns or problems which were brought to our attention, and collected information and opinion on a wide variety of options and models for changing release. These have been studied carefully, and we offer recommendations for responding to the issues and problems, but have not opted for any one of the major "models" which are available for release, though we have commented on each.

A major source of information we used was an integrated data base created specially for the Study by our statistical representative. This data base is made up of all information available on all releases for which machine-readable data have been collected in the Ministry data banks. All these data banks have been combined for the first time to provide an integrated picture of the correctional decisions made about each individual offender entering federal penitentiary in the years under study. Though it is quite inadequate, the statistical information provided in this report is by far the most extensive information available on federal release. Unless otherwise noted, the figures used in this Report are drawn from our integrated data base.

The Working Group completed its tasks in just over seven months, a time period which is barely adequate for performing the kind of analysis needed, though clearly not sufficient to examine all the issues and processes in the detail that they deserve. We are pleased to submit the following Report, through our Steering Committee, to the Solicitor General of Canada.

Joan Nuffield, Secretariat Policy Branch (Chair)
Line Audet, National Parole Board
Gilles Bédard, Correctional Service of Canada/Parole
Jody Gomber, Secretariat Research Division
Cheung Kwing Hung, Secretariat Statistics Division
Réjean Lefebvre, Management Studies
Terry Mahoney, Correctional Service of Canada/Parole
Ford Wong, National Parole Board

SECTION II

INTRODUCTION TO THE RELEASE PROGRAMS

In this study, we deal with five programs in release:

- temporary absence,
- day parole,
- full parole selection and supervision,
- earned remission, and
- mandatory supervision.

To define our terms and describe the programs a little, we present the following capsule summaries of the nature of each program.

TEMPORARY ABSENCE (TA) describes a program of short-term absences (rarely more than 15 days and usually much less) which may be granted to an inmate. TA's where the inmate is accompanied by a penitentiary service escort (ETA's) are usually granted under the authority of CSC, generally by the Warden. An ETA may be granted at any time after commencement of the sentence.

TA's where the inmate is not accompanied by an escort (UTA's) are granted by NPB under the authority of the Penitentiary Act, but in practice NPB has delegated UTA decision-making to CSC for inmates serving less than 5 years, and may do so for any inmate's second or subsequent UTA.

An inmate must serve six months from pronouncement of sentence, or one-sixth of the sentence (whichever is longer) before becoming eligible for an unescorted TA. Lifers cannot normally receive a UTA until three years before parole eligibility.

TA's, both escorted and unescorted, are of four general types.

Medical TA's allow emergency medical care or treatment not available at the penitentiary.

Humanitarian TA's allow releases for reasons which "may include" attendance at family funerals or special occasions, cases of serious illness or other undue hardship, and attendance of an inmate in court where no order for his appearance has been issued (typically divorce and child custody actions). Escorted humanitarian TA's may be granted by the Warden for up to 5 days

and by the Commissioner for up to 15 days. Unescorted humanitarian TA's are granted by NPB for up to 15 days and by the Warden, in "delegated" cases, for up to 72 hours. The major criterion for a humanitarian TA is that the release not constitute an undue risk to society. Escorted humanitarian TA's require also that the inmate has demonstrated good conduct and a desire for self improvement, that the release would aid his reintegration, and that the release would not upset or cause a hardship for the family.

Rehabilitative TA's are intended to help the inmate reintegrate into the community, and may include a wide variety of specific plans, such as home visits, job or housing interviews, community service projects and recreational or cultural events. Escorted rehabilitative TA's may be granted by the Warden for up to 5 days or by the Commissioner for up to 15 days. Unescorted rehabilitative TA's may be granted by NPB or in "delegated" cases by the Warden, for up to 72 hours per quarter, usable all at once as well as in segments. NPB may approve a "series" of UTA's for rehabilitation, which are then administered by CSC, though sometimes the first of the series carries the condition of providing an escort. The criteria for granting rehabilitative ETA's are the same as for humanitarian ETA's; for rehabilitative UTA's, NPB requires that the release not constitute an undue risk to society, that the reform and rehabilitation of the inmate may be aided by the release, and that the inmate be of good conduct.

Administrative TA's are granted to inmates whose parole or MS release date is to fall on a weekend, in order to allow the administrative processing of the full release to occur on a preceding weekday. They may also include pre-parole or -MS interviews or evaluations. NPB grants these for 5 days, the Warden for up to 72 hours.

About 50,000 TA's are granted in most calendar years. Our TA data base, which begins in July 1976, when individual TA statistics began to be collected for OIS (Operational Information Services), contains information on over 216,000 TA's granted from federal penitentiaries from 1976 to 1980. Fifty-five percent of these were "group" TA's, involving two or more inmates in sports or other group activities. It is important to note that 10 inmates going out together on a single occasion will add 10 "group TA's" to the annual count of TA's.

About half the inmates in or entering penitentiary in any given year will receive one or more TA's at some time during that year. Of those who receive TA's, the most common number of TA's received is one per year, the next most common number is two per year, and so on.

About three-quarters of all TA's are escorted. This figure reflects the large numbers of inmates going out on escorted sports or recreational group TA's under the supervision of a penitentiary officer.

About three-quarters of all TA's (76.9%) are classified "rehabilitative". Out of all these "rehabilitative" TA's,

- 22.8% are for sports activities;
- 20.5% are for community service projects or work release;
- 19.5% are for visits to family or friends;
- 9.3% are to provide a "transition to the community";
- 2.0% are for administrative and pre-release absences;
- 1.0% are for job-seeking;
- 1.0% are for education;
- 23.9% are classified as "other", and no information is available on them.

About a fifth of all TA's in a given year, or 21.9% in our five-year data base, are granted for medical reasons. Of these medical TA's, fewer than three percent are for psychiatric diagnosis or treatment; the rest are for dental or other medical treatment or diagnosis.

The remainder of all TA's, or about two percent, are classified as "humanitarian". Out of all these humanitarian TA's,

- 68.8% are granted on the occasion of family death or serious illness;
- 5.0% are granted on the occasion of a family marriage;
- 26.2% are classified as "other", and no information is available on them.

Of the TA's granted and implemented in our five-year data base, 87.7% returned to penitentiary on time, while 5.4% were late but granted an extension and 5.1% were late without an extension. Less than half of one percent are what we would call "failures": they failed to return at all and were declared unlawfully at large, were detained by the police (about 15 cases a year), or were terminated for unacceptable behaviour. Pre-release administrative TA'S account for the rest.

Tables relating to TA's are contained in Appendix A, from A-2 to A-11, and at A-15 to A-17.

DAY PAROLE is a very flexible release form which can mean anything from residence in a minimum or even (though less frequently) medium or maximum security penitentiary with occasional

releases for specific purposes, to living in private accommodation in the community, with a requirement to report to a penitentiary "from time to time" or after a "specified period". "Limited day parole" is a term used to refer to day paroles for community service work or other irregular, less extensive plans. Unless otherwise specified, a day parole plan will last for four months, renewable if appropriate; but, as a guideline, the NPB Policy and Procedures state that normally a day parole (other than "limited" day parole) will not last longer than a year.

Inmates are generally eligible for day parole after serving six months from date of sentence, or one-half the time to full parole eligibility (thus, normally one-sixth of the sentence). Day parole is used to provide access to resources and programs in the community, as a means of "testing" inmates' readiness for full parole, and to reintegrate the inmate more gradually into society. To a limited extent, it can also be used as mitigation of unduly long sentences, since it can be invoked prior to normal full parole eligibility, but it is not official NPB policy to use it in that way.

There is no automatic review for day parole at the (usual) one-sixth eligibility date though all inmates are informed of their day parole eligibility date shortly after admission. Instead, inmates set the day parole decision process in motion (if they wish to) by applying to NPB through CSC case management staff. It takes about five months for a day parole application to reach a decision, or five to twelve weeks for a "limited day parole" decision.

Very little is known, in qualitative terms, about the use of day parole, though an NPB/CSC project is currently underway to obtain better statistics. About 2,500 day paroles, including "limited day paroles", are granted annually, but no systematic information is available on their length, conditions, or the point in the sentence at which they occur. By matching our day parole data to other data sources, we were able to tell that about half the day paroles led to full parole (but by what interval we cannot tell), while the other half were followed after some interval by mandatory supervision (see below).

Of the approximately 15,000 day paroles in our five-year data base, most (82%) were what we would call successes: they were allowed to expire when a finite project or plan ended, were continued and are still active, or ended in a full release to parole or mandatory supervision. The rest (18%) were revoked or "forfeited", or terminated before expiry for reasons related to the offender's behaviour, rather than to the coming to an end of a special project or program.

Tables relating to day parole are contained in Appendix A, from A-12 to A-17.

FULL PAROLE is a process of selection of inmates for early release and for supervision in the community, usually under less intensive controls than day parolees, though there are cases of residence at a private halfway facility being required as a condition of full parole.

Numerous methods exist for calculating the "parole rate"; some are more problematic than others. We prefer the method used by the Historical Reporting System (HRS) data base for the Ministry's penitentiary population simulation model, namely, the percentage of offenders falling eligible in a given year who eventually receive parole at some time in their sentence. By this calculation, the 1979-80 fiscal year today's parole rate was about 33% (CSC Spring 1981 Offender Population Forecasting Project, "Key rates: Canada, Estimated past values and future judgments"); it has been lower in recent years, and peaked at about 57% in 1970. Most inmates are eligible for full parole at one-third of their sentence, and paroled inmates serve an average of about 40% of their sentences in penitentiary before parole. Most persons paroled spend between one and two years in penitentiary before release, and serve the remainder of their sentence under supervision in the community.

Numerous methods also exist for calculating the "parole return rate"; we prefer the HRS method of follow-up of release "cohorts" in a given year to see if they eventually return to penitentiary, with or without a new criminal conviction, during the parole supervision period. "Parole return rates" decrease (and have been decreasing) as parole release rates decrease since an increasingly "select" population is being chosen for parole. The return rate for full paroles granted in 1973-5 (of which almost all have now been completed) averaged 26% (including 16% for new criminal convictions). An additional about 4-5% of parolees later return to penitentiary on a new criminal charge after the expiration of the parole supervision period and the current warrant.

Persons paroled by NPB are subject to supervision by officers of CSC until the expiry of the warrant. While the exact nature and style of this supervision will vary with the individual case and parole officer, all parolees are subject to certain standard conditions. These require that the parolee report immediately after release to the parole office designated on his parole certificate, and that he follow the instructions of the parole officer assigned to his case. Monthly reporting to the police is also required, except in certain areas where police have opted out of this program. Unless they receive

permission, parolees are not permitted to leave the area designated by the parole office to which they report, nor to buy a car, incur debts, carry or own a firearm, or assume additional responsibilities such as marrying. Parolees are required to endeavour to maintain steady employment, and to report immediately any change of employment status or address, or any contact with the police. Finally, parolees are obliged to "fulfill all legal and social responsibilities". NPB may also impose any special conditions deemed appropriate in individual cases.

Supervision is governed by certain "minimum standards" for contact between the parole officer and the offender. According to the CSC Case Management Manual, normally, all persons are placed on "intensive" supervision for the first four to six months after release; this means a minimum of one interview every 15 days will take place between officer and parolee. Intensive supervision will be followed by "active" supervision for three to six months, meaning contact at least once a month. Finally, cases where "risk is minimal" and more active supervision would not be of benefit, may be placed on "periodic" supervision, involving a minimum of one interview every three months. After three years under successful supervision, a parolee may be placed on "parole reduced" status, which involves once-yearly written contact, and notification of any change of address. The actual level of supervision given is thought to exceed "minimum standards" in most cases, though no real data are available on this question.

Most parole periods last between one and two years. About 1,500 to 2,000 persons leave penitentiary annually under parole, and about 3,000 persons are on parole supervision at any given time.

A parolee may be suspended and re-imprisoned for breaking a condition of his release, to prevent such a breach, or to "protect society" (Parole Act, 16(1)). Suspension is mandatory in cases of a new criminal charge being laid against the parolee, where the parole officer feels that the evidence is "strongly indicative of criminal involvement" (NPB Policy and Procedures Manual, 106-1(3.2)). A suspension may be cancelled by the person issuing it (generally the parole office manager), but if no cancellation has occurred within 14 days, the case must be referred to NPB for a decision about whether or not to "revoke" the parole. The parolee is entitled to a "post-suspension hearing", usually held at the releasing penitentiary, before NPB makes a revocation decision. Parole (including day parole and mandatory supervision) revocation results in return to penitentiary and loss of statutory remission and earned remission credits previously accumulated for good behaviour in penitentiary.

Tables relating to full parole are contained in Appendix A, from A-17 to A-27.

EARNED REMISSION is a program of reduction of sentences through the earning of time "credits" for acceptable behaviour within penitentiary. Remission is earned at a maximum possible rate of 15 days a month, which can effectively reduce the portion of the sentence to be served in penitentiary by up to one-third. Accumulated remission credits must be served under "mandatory supervision" in the community (see below).

Inmate behaviour is assessed monthly for purposes of awarding remission and inmates are notified quarterly of any failure to earn credits. Ten out of fifteen days are awarded for participation in programs, and five for acceptable conduct. The accumulation of "caution slips" (or "performance notices" for unsatisfactory program participation) can result in loss of up to the maximum fifteen days' remission monthly; one "performance notice" may (but need not) result in the loss of one day's remission. Conviction for a minor disciplinary offence may result in a loss of two days' remission for the month in which the offence took place; conviction for a "serious or flagrant" offence may result in loss of up to 15 days of remission for the month in which the offence took place. Inmates in punitive dissociation (solitary confinement) can only earn five days a month remission, since they participate in no "program". Inmates in "administrative dissociation" (segregated "for the good order of the penitentiary") earn remission under the same rules as the general population. Offenders under correctional supervision in the community (full parole or mandatory) are not eligible to earn remission, except when under suspension.

In practice, most inmates earn all their remission in a given quarter, and the rest earn most of it. Eighty-three percent of offenders released have lost a total of no more than 10 days on their entire stay. Calculated on a quarterly basis, over 90% of inmates earn all their remission in each evaluation period.

Tables relating to earned remission are contained in Appendix A, from A-28 to A-31.

MANDATORY SUPERVISION (MS) is the other form, besides full parole, of what will be called "full release" in this report in order to distinguish it from "partial release" forms like temporary absence and day parole. MS is created through earned remission: that is, it results in inmates serving their remission credits on the street under supervision, unless they choose to stay in penitentiary. About 2,500 people are released annually from federal penitentiaries on MS, or 60-65% of all

full releases. Most leave after serving in prison between one and three years, or about 66% of their sentence, and they serve average post-release supervision periods of about nine months, briefer than the average parole period. Persons released to MS are subject to the same conditions and supervised by the same parole officers as are parolees. About 1,800 to 2,000 persons are in the community under MS at any given time.

Figures for MS releases in the years 1976-1978 (most of which are now completed) show an average return rate of 39.3%, including an average 19.4% returns with a new conviction. Despite decreases in the parole rate (which will normally decrease MS return rates), the MS return rate has held reasonably steady over the decade. This is largely because rates of revocation for reason of a new criminal conviction have decreased, while there have been compensating increases in the rate of MS return for "technical" reasons. An additional 9% of MS cases later return to penitentiary on a new criminal charge after warrant expiry.

Tables relating to mandatory supervision are contained in Appendix A, from A-17 to A-27.

CHAPTER II

OBJECTIVES AND EFFECTS OF RELEASE

The original and fundamental purpose of this study is to examine release from "first principles": what is release trying to accomplish?

In this chapter, we will discuss the objectives and "effects" of release, as well as some of the constraints or principles under which the release and criminal justice systems claim to operate. We draw a distinction between "objectives" and "effects" here because discussions of release so often seem to concentrate on the formal, stated "objectives" of release, and pay insufficient attention to those less obvious, visible or even unintended "effects" which release fulfills. Finally, some of what could be called the "principles" or constraints (such as natural justice) which the release and correctional systems purport to operate under can also be called corporate objectives; they appear, as will be discussed below, in documents dealing with official Ministry intentions, such as the Minister's speech for the Main Estimates (Solicitor General, 1980). In the following discussion, we will make no distinction between "objectives", "effects", and "principles", however, because they are all both important and to some extent unavoidable. This may be offensive to terminologies used in classical management theory, but we believe this approach suits our purposes best. It is also the simplest approach, and does not require an a priori (and possibly incorrect) categorization of goal types.

We believe that it is impossible to discuss release fully or accurately without situating it in the context of the sentence of imprisonment from which it occurs. Most obviously, of course, we are discussing release from federal penitentiaries, which house persons convicted and sentenced to a term of imprisonment of two years or more. But, more generally, to understand release it is necessary to understand the purposes towards which a sentence of imprisonment is and ought to be directed, to examine the nature and purposes of the penitentiary and community supervision systems, and to know something of how the sentencing and corrections processes work. The approach taken below to the objectives of release reflects this need to consider the objectives of the criminal justice system at large.

The overriding concern of the Ministry of the Solicitor General - as indeed of the criminal justice system generally - is broadly articulated as "protection of the public", or, as

the 1977 Ministry Workshop put it, "to participate in the protection of all members of Canadian society from criminal conduct and the effects of crime". Indeed, most of the various sub-objectives pursued by the Ministry agencies are aspects of, or in some way reflect, concerns about protection of society. However, it is necessary to analyse this broad mandate in its component aspects, and to include the other objectives and principles which the system articulates for itself. These will be discussed under the following headings:

Punishment (denunciation) One of the principal intended and apparent functions of criminal justice and corrections is to punish unacceptable behaviour, for purely retributive ends and to "denounce" violations of the social contract ("denunciation" is the term favoured by the Law Reform Commission for punishment or retribution).

General deterrence Although, conceptually, it is very difficult to separate from punishment, general deterrence involves state action which is intended to deter potential offenders from committing crimes or non-criminal violations in the future.

Incapacitation (separation) Incapacitation seeks to block the offender from the opportunity or capability of offending in the future. Though there are many ways of incapacitating crime (antabuse substances may effectively prevent alcohol abuse, for example), for the purposes of this study incapacitation is seen principally as incarceration: keeping the offender who presents a potential risk away from potential victims in society through physical separation.

Risk reduction This rather general term has been used to encompass all the various decisions which are made and programs which are implemented in order to have some impact on the likelihood that an individual offender will re-offend, or on the seriousness of the re-offending behaviour.

Management and control of penitentiaries and community corrections Under this heading have been grouped a large number of objectives and effects in the "handling" of offenders in institutions and in the community under correctional control. These include such things as the need to minimize tension within penitentiaries; motivation of inmates into work and other programs as well as into good behaviour; and the need to reduce penitentiary overcrowding. Because many of these are formal objectives of the penitentiary system but are only side-effects of or functions secondarily caused by the release system, there is room for conflict in this area, between penitentiaries and the release process.

Restraint and cost-effectiveness One of the "three main concerns" guiding the initiatives of the Ministry, according to the Solicitor General's Statement (to the Justice and Legal Affairs Committee) on the Main Estimates, June 18, 1980, was the escalating costs of criminal justice services. "Restraint" in spending has therefore become an important Ministry, as well as an overall government, priority, as has the need to make the most cost-efficient use of existing resources.

Justice and humaneness A "just and humane" system was the second "main concern" noted in the Main Estimates speech. These two rather broad objectives include (to cite the Ministry "Strategic Overview 1981-82") such dimensions as concern for equity, mitigation of deprivation and suffering, the protection of offender rights through procedural safeguards in parole and other means, and the principle of restraint or "minimal interference" with citizens' behaviour, consonant with public protection.

Accountability and openness The third of the three "main concerns" is accountability, which is generally seen as being of two types (cost-effectiveness, and justice and humanity) and as having three main objects: accountability to the public, to the offender, and to the system itself.

In the discussion which follows, we will address the above objectives, effects and principles along three general lines. First, taking each area separately, we will look at what release does to meet the objective, or how it has the unintended side-effect. Second, in the same discussion, we will arrive at some mostly rather tentative and general conclusions about how effectively release meets its objectives. (To some extent, more detailed questions of effectiveness will also be addressed in the next chapter, under each of the "primary processes".) Finally, in a separate discussion, we will talk about some of the conflicts between objectives, and the problems these conflicts cause.

PUNISHMENT

It is fairly common to see release processes as being in opposition to retributive aims; parole release does have the effect of reducing the individual offender's maximum initial stay in penitentiary, and parole's humanitarian function of mitigating punishment is probably among its most important roles though it may not be formally recognized. On the other hand, it would be misleading to assume that releasing authorities do not consider retributive dimensions when making release decisions though punishment is clearly not a formal NPB

objective. The decision when to grant parole, for example, directly determines the time that is to be served in a more punishing environment (penitentiary) before the first release into a less secure setting. Though other considerations may be of more importance in making the parole decision, there is no question that concern for denunciation can affect parole. Most obviously, the legal requirement that one-third of the sentence be served prior to full parole eligibility and one-sixth prior to day parole and most temporary absences is a largely denunciatory provision. The statutory eligibility date serves as a kind of barometer of the minimum punishment required from the sentence.

But beyond basic legal requirements, the seriousness of an offence (or of an offender's record taken as a whole) can prolong his release beyond the one-third date even where parole might otherwise be granted. Parole will sometimes be denied for the reason that it would "depreciate the seriousness of the offence," for example. By the same token, a less serious offender with an unusually long sentence may be more likely to receive an early release. However, apparently largely out of concern for the appearance and reality of respect for denunciation, the NPB's former power to effect full paroles earlier than the one-third date for exceptionally deserving cases (parole by exception) has been virtually eliminated. Some NPB personnel question whether day paroles, which legally can be granted after one-sixth, should occur before the full-parole eligibility date, for denunciatory reasons. Parole authorities in general may support the continuation of mandatory periods to be served prior to parole eligibility, to give them (among other things) a punishment standard to work against.

Other punitive functions also occur in release. Suspension, termination and revocation of releases punish criminal and technical violations of the release agreement, though they may also be used for "preventive" purposes, to prevent a violation or crime from occurring while the offender is still under warrant.

How effectively do we punish? To answer that question, we would need to know in a given circumstance how much punishment is enough, but not too much: a question to which there is clearly no "answer" (or at least no single correct answer).^{*} How much "time" is a given offence of break and enter "worth"? There is no question that the amount of time it will actually receive can vary enormously from country to country, region to region, and individual decision-maker to individual decision-

^{*} At this point, we are not discussing any of the utilitarian functions of time spent in prison (such as incapacitation), but merely what these offenders may "deserve".

maker. There is no accepted "standard" for the level of punishment which should be maintained, either in terms of the number of persons sent to jail, or in terms of how long, on average, they should stay there.

In the Canadian federal system, most offenders serve between one and three years before their first full release (on parole or MS), though there is enormous variation around the average. Our data showed that in 1978 and 1979, break and enter, robbery, frauds and other thefts netted an average time served of about 19, 28, 20 and 17 months, respectively (see table A-21). Whether these averages represent "sufficient" punishment or insufficient is largely a matter of individual judgment. (Whether release ought, in the first instance, to have the power to mitigate the maximum punishment in selected cases is another issue, discussed in Chapters IV and V.

Whether the revocation of a release and return to penitentiary (with consequent implications for the time to be served after revocation) is a "sufficiently" or insufficiently used sanction for persons under supervision or other types of release is also a complex question. About half the offenders returned to penitentiary from full parole or mandatory supervision are returned for technical violations, though the technical violation may mask a known or suspected but unproven criminal offence. Other technical violations and even criminal convictions, however, may not result in revocation of the parole or mandatory release, and there is no means of determining the numbers of such cases in the system in an average year. (We believe that cases of new criminal convictions not followed by revocation are quite rare, however.) There is really no comprehensive or descriptive data on the circumstances of release terminations in Canada, though NPSIS data on the reasons given for revocation come the closest.

Despite the difficulty of defining appropriate levels of punishment, there is little question that punishment is a key purpose of imprisonment, and that regulations pertaining to release reflect concern for maintaining a minimum level of punishment prior to release eligibility. In fact, punishment as an objective has taken on increased prominence in recent years as a result of criticisms of the fairness and effectiveness of other correctional aims such as rehabilitation. In 1976, the Law Reform Commission formulated the three acceptable rationales for the imposition of a prison sentence as denunciation, separation, and willful default on a community-based sentence: it specifically rejected treatment as a sufficient rationale in itself for imprisonment. The 1977 Federal Corrections Agency Task Force reflects to some extent the re-emergence of the punishment philosophy in emphasizing notions

of the individual responsibility of the offender for his act, and in endorsing Morris' (1975) formulation that "rehabilitation, whatever it means and whatever the programs that give it meaning, must cease to be a purpose of the prison sanction".

The Working Group agrees with this formulation in the sense that prisons are primarily places of punishment, though other activities may go on inside them. Punishment is an element in any decision to send an offender to federal penitentiary, and punishment is what corrections does demonstrably best. Release both reflects punishment aims by determining time served in penitentiary within statutory constraints, and mitigates punishment by the early release of inmates not considered an undue risk.

GENERAL DETERRENCE

What the imprisonment and release systems do to punish criminals and what they do to deter other potential criminals are largely the same in kind: the manifest punishing of some individuals is assumed to deter other individuals. However, considerations of general deterrence may be directly and consciously present in only some cases; sentencing judges often speak of the use of harsh sentences during an apparent increase in a certain type of crime in a given area. However, belief in the deterrent effect of sentences of imprisonment generally is widespread among the judiciary and members of the public, and may underline much of the philosophy or rationale behind prison sentences. Release reflects deterrent philosophies in the same sense as it reflects punishment, in setting the minimum time which must be served prior to release eligibility and in determining the actual time served.

How effective is general deterrence? Valid measurement of the general deterrent effect of various sentences of imprisonment and accompanying release practices is not possible (Zimring and Hawkins, 1973; Brody, 1976). However, "common sense" belief in the deterrent effect of punishment (especially if it is severe, certain, and applied soon after the offence) is as strong as the reasonable evidence of its existence is scarce. Cross-cultural studies of wide variation in the use of imprisonment and sentence length, for example, do not demonstrate any relationship between punishment levels and crime levels; crime levels (as well as punishment levels) are thought to be determined more by larger and largely unchangeable social and cultural factors within different environments. Critics of the "common sense" of deterrence also argue that the principle of avoidance of pain/maximization of pleasure is a very simplistic model for a very complex and variant phenomenon, crime causation.

Despite our lack of specific knowledge about the conditions under which it might work, general deterrence remains an actively pursued objective and a prominent consideration in the imprisonment and release process. In fact, one of the major "models" for release which will be discussed in Chapter V, so-called "flat sentencing" (parole abolition), is often premised on the basis (among others) of a belief that parole detracts from the general deterrent effect of the judge's sentence. To advocates of "flat sentences", parole is thought to reduce the "certainty" of the judge's sentence; more importantly to many critics, however, parole means a reduction in the length of imprisonment, which is thought to reduce general deterrence.

INCAPACITATION

Imprisonment, and to some extent community supervision, incapacitate the individual by separating him from potential victims, or some potential victims, in society. One of the principal functions of release is to attempt to predict which inmates will and will not victimize society if released, and to hold or release them accordingly. To ensure the incapacitation of "risky" offenders until the release date set by law and the sentence would in fact appear to be NPB's most prominent formal objective: consideration of "undue risk" is one of only three criteria mentioned in the Parole Act, and reference to "risk" appears everywhere in NPB information handbooks and public information booklets (National Parole Board, 1979).

To some extent, the releasing authority's decision to hold or release the inmate will depend not just on how likely a risk he is thought to be, but on what type of violation he is thought likely to commit: someone likely to commit a serious act of violence in future, for example, will be incapacitated through denial of release until the legal requirement of it. An inmate thought likely to have difficulty adjusting to being under supervision, but unlikely to commit a criminal act, may be a more probable candidate for release.

How effective are our incapacitation policies? Releasing authorities make two types of incapacitation decisions: decisions to release and decisions not to release. Though there is a certain risk involved in any decision, persons who are released are considered to be acceptable risks, while those who may be held may be considered poor risks. There will therefore be two kinds of "errors"* that will result from any

* Throughout the following discussion, we use the traditional terms "type one error" and "type two error". This is not necessarily to imply a mistake in judgement, however, since numerous other factors may dictate a parole decision. The choice of a balance between "type one" and "type two" errors is of an almost philosophical or political nature.

discretionary decision-making, assuming that the objective (or one objective) is to incapacitate those considered an "undue risk" (by not paroling them) and releasing all (or almost all) others.* First, an inmate released early can re-offend (in some way) before his warrant expires: this is considered the most serious type of "error" made by parole boards. Second, an inmate can be refused early release who would have succeeded if released. Information (though not very good information) is available on parolees who "fail" on parole; for information on the second type of error, resort is usually had to the rate of success of inmates released later, on mandatory supervision. The MS success rate is considered a measure of "type two" error because MS cases have in some way been considered unsuitable parole material, yet many do not fail on Mandatory Supervision.

A six-year NPB follow-up of parole and mandatory supervision cases released in 1974 (when the parole grant rate was 33%, or very close to today's) shows that about one-quarter (27.1%) of the persons granted parole had been revoked from the community and about a third (37.2%) of the mandatory supervision cases had been revoked.** That is, about a quarter of the decisions to parole turned out to be "errors" (defined as revocations), and about two-thirds of the decisions not to parole turned out to be "errors" (defined as non-revocations). Recognizing that this is a simplistic "model" of the incapacitation/risk selection process, and that other factors may be influencing these figures, it is startling to see what this means in "pure" incapacitative terms for a hypothetical 999 cases released in the 1974 group under study. The parole rate that year was about a third; this would mean 666 persons released on MS, 248 of whom return and 418 of whom do not, or 248 persons "correctly" incapacitated (by a refusal of parole) and 418 "incorrectly" incapacitated. Of our 999 cases, 333 are released on parole, of whom 90 return: they were "incorrectly" not incapacitated until their MS date. This makes for a total of 508 "incorrect" incapacitation decisions out of 999. (Fewer "errors" - 338 - would be made, in fact, by releasing all inmates on parole. But these would all be of the first type - failures granted early release - which are generally considered

* The Parole Act 10(1) does also specify as criteria for a grant of parole that the inmate have "derived the maximum benefit from imprisonment" and that "the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant of parole". For reasons discussed below, however, these two criteria are largely unhelpful in making release decisions.

** The "ultimate" parole success rate of the group studied could turn out to be anywhere from 65.9% to 70.8% since 4.9% of the cases were still under parole supervision at the six-year follow-up mark, and could conceivably still be revoked. All the MS cases had reached warrant expiry.

more serious.) Another way of looking at this is that if the 33% parole rate were achieved "randomly" - that is, by paroling every third inmate regardless of the case factors involved, only 46 more "errors" would occur: 23 of the first type and 23 of the second.

Of course, this analysis need not imply that NPB's assessments of risk are of the accuracy of a coin flip. Many other case factors under consideration may weigh against making the decision purely on "risk selection" criteria. Also, there are other influences on how differences in parole and MS success rates can be defined and interpreted. Somewhat more of the MS cases are revoked with a new criminal conviction (as opposed to a technical violation) than among the parole cases. Some of the persons we consulted felt that the suspension and revocation policy for MS cases could be less stringent than for parolees, though others said the reverse, and still others claimed there was no difference. Because parolees are under supervision longer than MS cases, they have more time to come to the attention of the parole authorities or police than do MS cases. However, data from the Historical Reporting System (Hann, 1980) suggest that MS cases tend to be revoked, if they are, fairly quickly: they serve a mean of about 6 months in the community before revocation. Parolees, on the other hand, average about 12 months before revocation. It may be, therefore, that incapacitation policies cannot be seen as simply as the above arithmetic simulation would suggest.

There is an entirely different view of incapacitation which suggests that complete protection is available through a policy of holding all inmates until the legal limit, namely, warrant expiry date. Some critics would in fact abolish both parole and remission altogether for this reason. This viewpoint argues that the only important incapacitation "errors" are errors of releasing offenders who turn out to be re-offenders. The crimes prevented through holding the inmate longer are, the argument continues, not only worth the costs, but are probably a lot more numerous than the figures on detected failure might suggest.

Seen from this view, effectiveness is measured in terms of estimates of the numbers of crimes which might have been committed had the offender not been in penitentiary. This view does not, therefore, attach much importance to "type two" errors, of non-recidivists held in prison. As will be seen, however, from the discussion below of some of the other objectives of corrections and release, the prominent view is that other considerations, such as the suffering and waste to be saved by releasing offenders who are unlikely to re-offend, will also enter into release decisions. Incapacitation models will be explored further in Chapter V.

RISK REDUCTION

Risk reduction is the term we are using to cover any correctional program or decision made to try to prevent, deter or discourage the individual from re-offending when released. For the purposes of our discussion of release, the functions the release system (or "models" it operates from) performs towards the end of risk reduction, and the "effects" it may inadvertently have, seem to be the following:

- the provision of parole supervision and mandatory supervision.
- the granting of occasional temporary absences to offset "institutionalization" (debilitation of inmates through the prison régime), to reduce the interruption of social ties, and to reduce inmate bitterness and tension, all of which could affect eventual success or failure.
- the use of a gradual program of releases on temporary absence and day parole to "decompress" the inmate from a highly secure environment to increasingly less secure ones, rather than directly to the street.
- selection of the point at which the inmate's attitude is positive and he is ready for release (before or after which would be too soon, or would embitter him).
- manipulation of the time to be served by an inmate in order to affect his risk: as will be seen, the relative time served by offenders can have an apparent impact on recidivism.
- encouragement (though earned remission and the possibility of TA's or parole) of the inmate to participate in programs of the penitentiary which may increase his chances of succeeding after release.

Community supervision

Community supervision is not only a program of release in itself, but it directly affects (or could affect) the parole selection process as well. The Parole Act 10(1) sets as a criterion for parole that the "reform and rehabilitation" of the offender would be aided by parole, presumably meaning parole supervision (though it could mean access to the community and its resources, or that the act of granting parole would have a self-fulfilling prophecy effect). This criterion reflects the belief in the rehabilitative ideal which was

prevalent at the time of its drafting (1957) a belief which has been severely shaken since the early 1970's.

A large body of empirical research which has been extensively assessed (Martinson, 1974; Axon, 1980) has shown a lack of evidence (or of consistent evidence) of positive effects on recidivism from any correctional program, either in (or of) prison, or in the community. The Release Study was, of course, in no position to evaluate the effectiveness of parole supervision during the six months we worked; even were six months enough time to do an evaluation of any merit, it would only be one more study of many (though few Canadian), and its findings would be subject to interpretation in many different ways. The existant literature on supervision effectiveness is, in fact, interpreted in many different ways. Some argue that the lack of evidence is so consistent that it suggests the types of programs we pursue will never make much difference to whether an offender becomes involved in criminal situations again. Others argue that the available research is an inadequate basis for making conclusions about rehabilitative effectiveness: that overall results mask individual effects which still need to be studied in detail. Many critics also feel that the measures of "recidivism" used are not sufficiently detailed or sensitive to show changes in the offender.

The Working Group does not believe that there is at this time a "definitive" view as to whether community supervision is effective, though, as the MS Committee Report (1981) puts it, "the available research on the subject does not speak for complacency". It is quite certain that there are no supervision activities or techniques of which we can say that we are reasonably certain a positive effect (however measured) will result if the technique is applied to certain types of offenders under certain types of conditions. (Some possible promising new directions for community supervision will, however, be discussed in the next chapter.)

We have found a marked lack of evaluation of supervision techniques within the Ministry. We find this disturbing for two reasons. First and most obviously, the lack of effective self-monitoring is unacceptable in a service delivery system which is accountable to the public (see "Accountability", below). Second, in an era where resources are going to be increasingly scarce, it is essential to concentrate resources in the most productive areas (or the most cost-effective areas). Community supervision is manifestly much less expensive than penitentiary. (see "Restraint and Cost-effectiveness", below). It is probably also less harmful to those it harms, and more helpful to those it helps, than is prison, simply because it operates within the community. A more serious

commitment needs to be made to developing and evaluating the community programs of corrections, and to identifying those aspects of community corrections, if any, which will be effective with various types of offenders.

Temporary absences to reduce risk

Very little at all is known about the risk reduction effects of granting temporary absences to prisoners from time to time during their incarceration. Massachusetts (1979) studies have found that, even controlling for selection factors, inmates who had received at least one furlough had slightly lower rates of recidivism (defined as a return to any jail for more than 30 days within one year or release). In the Canadian federal system, the Study's data base show some interesting effects, though there are problems with the data. No temporary absence data are available before 1976. We looked at all those released on full parole or MS from January, 1978 to June, 1980 to see if receiving a TA sometime between July, 1976 and full release date made any difference in the success rate on parole or MS. As it turned out, the majority (78%) of the 10,112 offenders in that group had in fact received a TA of some sort; a total of 12,417 UTAs and ETAs were granted to the group.

Table 1 shows the success rates on full release of persons not granted a TA prior to full release, and of persons who fail and succeed on a TA of any kind.* Paroled offenders with a successful TA in their records do somewhat better (88% success) than do parolees not granted a TA (83% success) or parolees with a TA failure (73% success, based on only 30 such cases however, since parole appears to be a rare occurrence for those who fail on TA). For MS cases, there is no difference in MS success between those who failed on TA and those who succeeded (73% and 74% success rates). However, offenders who receive MS without having received a TA do somewhat worse: 67% success.

* The success rates are skewed high, especially for the parole cases, in this table because many in the group have only recently been released to supervision, and have not yet had "time" to fail. The rates should be read for their relative interpretation only.

TABLE 1: RATE OF SUCCESS ON FULL RELEASE AMONG PERSONS GRANTED AND NOT GRANTED A PRIOR TA, AND AMONG TA SUCCESSES AND FAILURES, FULL RELEASES FROM JANUARY 1978 TO JUNE 1980

TA PARTICIPATION 1976 - DATE OF RELEASE	RATE OF SUCCESS*** ON FULL RELEASE					
	ALL RE- LEASES	NUMBER OF CASES	PAROLE	NUMBER OF CASES	MS	NUMBER OF CASES
NO TA PARTICIPATION	.71	(2198)	.83	(559)	.67	(1639)
ANY RECORD OF TA SUCCESS (UTA OR ETA)****	.79	(7881)	.88	(3252)	.74	(4629)
ANY RECORD OF TA FAILURE (UTA OR ETA)	.73	(244)	.73*	(30)	.73	(214)
TOTAL**	.77	(10112)**	.87		.72	

* Note: based on only 30 cases of persons paroled after any TA failure.

** Does not add to the sum of columns because some inmates who have a record of both TA success and TA failure will appear more than once in the table.

*** "Success" on parole or MS is defined as completion of the supervision period without a revocation, or continuation on supervision without a revocation to date (these latter cases skew the overall success rates rather high).

**** "Success" on TA is defined as a return on time or with an approved extension.

Looking more closely at TA type, it can be seen that escorted TA's do not appear to "make a difference", while unescorted TA's make some difference. Table 2 shows that those who do and do not receive a successful escorted TA, (and no UTA) succeed at virtually the same rate on parole or MS. Inmates granted unescorted TA's, however, do a little (5-10% relative difference) better on full release than do those not given unescorted TA's, regardless of whether an escorted TA was also granted. This may be somewhat troubling, inasmuch as we have seen that three-quarters of all TA's are escorted.

Interpretation of these statistics is difficult. They do not necessarily indicate that granting a UTA prior to full release will reduce the risk of recidivism by 5-10% on full release; they may simply reflect the fact that persons refused (or not granted) UTA's are worse risks for full release. Perception of that risk is probably why they were in fact refused TA's. Nor do they suggest that a TA failure is a useful sign that the offender will fail on full release: the majority (73% in these unnaturally high success rates, but presumably a majority of "ultimate" outcomes) of the TA failures still eventuate in a success on full release. To the extent that the data may indicate a "TA effect" on full release success, the effect is not strong, though because of the large numbers of cases in our data base, the "effect" is "statistically significant" in all instances.

It is essential that the Ministry develop a better capacity for evaluating the effects of TA's on an offender's ultimate chances of success. Proper evaluation will necessitate "control for" other case factors which may influence both the chances of receiving a TA and the chances of ultimately succeeding after release. The use of a statistical prediction score as a control or "base expectancy" measure would be extremely useful to this type of evaluation, and we recommend its inclusion in Ministry data bases (see Chapter IV).

TABLE 2: RATE OF SUCCESS* ON FULL RELEASE
AMONG PERSONS GRANTED AND NOT
GRANTED ESCORTED TA AND
UNESCORTED TA, FULL RELEASES FROM
JANUARY 1978 TO JUNE 1980

TA PARTICIPATION	RATE OF SUCCESS ON FULL RELEASE	
	FULL PAROLE	MS
NO TA PARTICIPATION	.83	.67
ETA PARTICIPATION (SUCCESSFUL)* ONLY	.86	.69
UTA PARTICIPATION (SUCCESSFUL)* ONLY	.89	.74
ETA AND UTA PARTICIPATION (SUCCESSFUL)*	.89	.77

* "Success" on temporary absence is defined as return without early termination, being detailed by the police, or being declared unlawfully at large.

Gradual release as risk reduction

The use of TA's as a "risk reduction" technique is, of course, part of the more general NPB notion of "gradual release" of inmates from higher to lower to minimal security and supervision. "Gradual release" implies two concepts: the first, that step-by-step "decompression" of inmates is preferable to sudden release; and the second, that partial or temporary release forms serve as a useful "test" of whether the offender is "ready" for a more liberal form of release.* The classical graduated release would involve the testing of the inmate through one or a series of escorted and unescorted temporary absences, a day parole (perhaps with a requirement to live in a community facility), and on to full parole. We will therefore examine this "model" with day paroles as we did partially above with TA's.

Our group of 10,113 offenders given full (parole or MS) release from January 1978 to June 1980 participated in a wide variety of releasing patterns. Analysis requires us to simplify these patterns into simply whether or not (and not how many, at what point in the sentence or in what order) there occurred an escorted or unescorted TA, day parole, full parole or mandatory release, and whether it had succeeded or failed by June 1980 (although our problem above - these success rates are skewed too high for full release - is still present, the results nonetheless permit relative analysis if not absolute statements about success rates).

Of the total group,

- about two-thirds (68%) received an escorted TA at some time in their sentence; of these TA's, 99.6% succeeded;
- about half (56%) received an unescorted TA at some time in their sentence; of these TA's 96% succeeded;
- about two-fifths (42%) received a day parole; of these day paroles, 87% succeeded;
- about a third (37%) received full parole; of these full paroles 87% had not been revoked by June, 1980**
- about two-thirds (63%) were mandatorily released; of these, 72% had not been revoked by June, 1980**

* This latter aspect is, of course, also part of the incapacitation function, since it is hoped that "testing" inmates through partial releases will improve the prediction of the risk for, and thus decisions made about, full release.

** These two rates are, as we have noted, not final success rates. Though both are skewed high, the MS success figure is probably closer to its eventual "final" value than is the parole success figure since, as we have seen, MS cases are revoked much more quickly than are parole cases.

As these figures suggest, the "gradual release" model is not used in all cases: only about half the cases get an unescorted TA, and a third get a day parole, even though success rates on escorted TA's and unescorted TA's are consistently extremely high. (This is not necessarily an indication of policy or intent, but can of course reflect perceptions about limited community resources, travel costs and distances, and other practical problems).

Is successful completion of one or more "gradual" releases before full release associated with higher rates of success on full release? As Table 3 shows, there is not a great deal of variation in full parole and MS success rates according to successful, unsuccessful or non-participation in partial release forms. The 10,113 cases as a whole had a parole success rate as of June, 1980 of 87%, and an MS success rate of 72%; this varies by no more - and usually by much less - than 11% (absolute) depending on participation in TA's and day paroles, though because of the large numbers of cases involved, all differences are "statistically significant".

However, participation in TA's and day paroles does make a great deal of difference in the probability of receiving a full parole. A successful day parole raises the chances of full parole from 37% for the group as a whole to over 60%, even though the full parole outcome is not much different. Inmates who have both a successful ETA and a successful UTA have virtually the same ultimate success rate, but only about half the chance of getting full parole, as do successful day parole cases. Even the failed UTA's and day paroles who are then mandatorily released do reasonably well.

What does this say about the use of "gradual release" as a method of "testing" candidates for full parole, and as a means of risk reduction? As for risk reduction, it is impossible to conclude from our data that the small but observable differences in eventual success are necessarily attributable to participation in the early partial release, and not to a risk selection process which originally picked the better risks for the early partial release. That is, the differences in outcome may be attributable to program selection, not to the program itself. (It will be recalled that a Massachusetts study "controlled for" the original risk of the offenders who participated in TA's, and still found ultimate differences in outcome, however.)

As for the usefulness of partial release outcomes as a predictor of or "test" for full release outcome, it would appear that successes and failures on TA and day parole are somewhat over-rated as factors which distinguish among offenders who will and will not eventually succeed on either full parole or MS.

TABLE 3
OUTCOME (TO JUNE 1980*) OF ALL FULL PAROLE AND M.S.
RELEASES FOR PERSONS ADMITTED TO PENITENTIARY AFTER JULY
1976 AND FULL RELEASED FROM JANUARY 1978 TO JUNE 1980
BY PARTICIPATION IN PRIOR PARTIAL RELEASES

Partial Release Participation**	No. of Cases	Percentage Granted Full Parole	Percentage Successes* on Full Parole	Percentage Successes* on M.S.
Group as a whole	10,112	37	87	72
Cases granted ETA, UTA and DP	2,579	56	90	78
Cases granted no ETA, UTA or DP	1,751	18	85	68
Cases successful at ETA, UTA and DP	2,196	64	90	80
Cases failing at ETA, UTA and DP	0	N/A	N/A	N/A
Successful ETA (and no other release types)	1,468	26	83	69
Successful UTA (and no other release types)	687	21	88	73
Successful DP (and no other release types)	389	60	83	64
Failure on ETA (and no other release types)	12	8	----	----
Failure on UTA (and no other release types)	11	0	----	----
Failure on DP (and no other release types)	58	16	----	65
Successful ETA and UTA (no DP)	1,786	33	87	75
Successful ETA and DP (no UTA)	749	61	87	74
Successful UTA and DP (no ETA)	321	61	89	76
No TA granted	2,198	25	83	67
ETA success	6,808	43	88	74
No ETA	3,264	28	85	70
ETA failure	40	10	----	----
UTA success	5,364	44	89	76
No UTA	4,454	32	85	68
UTA failure	205	12	76	73
DP success	3,729	62	89	76
No DP	5,853	25	85	71
DP failure	531	11	79	73

* Full paroles and MS cases registered as "successes" may still be under supervision and ultimately result in a revocation, so success rates in this Table are skewed high. The Table should be read for internal comparisons not as absolutes.

** Abbreviations in the Table refer to escorted temporary absence (ETA), unescorted temporary absence (UTA), and day parole (DP).

*** Numbers in this cell are too small to permit meaningful calculation.

The majority of offenders succeed on supervision anyway, and no identifiable partial release outcome suggests a considerably higher or considerably lower chance of succeeding ultimately on full release.

Optimum release date

Another effect in terms of risk reduction is the "optimum release date" notion. Under this model, release authorities select the inmate's release date based (among other things) on the progress over time of his attitude and participation in the penitentiary, such that he is released (other things being equal) at a time when he is "ready", attitudinally and otherwise. It is virtually impossible to test whether this effect is present in release decisions, or to test the related notion of the effect on an offender of merely being granted a release. However, the "optimum release" notion is predicated on the idea of a "peak" in the prison experience (related to risk) which may be true only of certain types of coping or acceptance experiences in longer-term inmates (Hood and Sparks, 1970). It may also be very difficult for an observer, or even the inmate himself, to detect any "peak" which may occur in his prison experience. Penitentiary officials consulted in the Study also frequently pointed out the remoteness of case management and releasing authorities from the individual inmate and his "adjustment".

Time served and risk reduction

Numerous official inquiries and reports (Fauteux, 1956; Ouimet, 1969; Law Reform Commission, 1973) have recommended a decrease in prison sentence lengths in Canada, in part on grounds of cost-effectiveness, but also in part based on a belief that the damaging effects of lengthier stays increase the eventual risk of reoffending. There is, in fact, a considerable amount of American research which suggests that, even controlling for certain risk-related factors, persons released after serving a shorter time are somewhat more likely to succeed after release than are those serving longer periods (Jaman and Dickover, 1969; Mueller, 1965; Gottfredson et al., 1973; 1977).

To the extent, therefore, that NPB shortens the time served in prison for those it places on parole, whatever reduction in risk results from the shortening of time served automatically obtains in these cases. It would be productive to do original research on this effect in Canadian federal corrections. As is true in many other processes, the availability of a statistical risk prediction score on the

automated data base of the Ministry would permit some controls for risk-related factors in studies of this type.

Encouragement of program participation

There is some evidence that inmates do engage in prison programs partly in hopes of increasing their chances of early release. (When, for example, the United States Parole Commission clearly and demonstrably removed participation in prison programs as an element in parole criteria, program participation in penitentiaries declined.) Some models of parole, such as "contract" parole, are actually premised on giving early release in exchange for performance in programs and for good behaviour. During our consultation with CSC field staff, in fact, there was some support for encouraging NPB to commit itself early in the sentence to releasing an inmate who conforms to the specifications in the "individual program plan" drawn up shortly after admission. Some NPB members seem extremely cool to this notion because, at least in part, there are some reservations about the value of penitentiary programs and little sympathy for explicitly allowing institutional adjustment to determine release decisions.

There is no way to measure precisely the degree to which inmates' expectation of release considerations may encourage them to participate in penitentiary programs. Moreover, and more importantly, any risk reduction that results from program participation has yet to be demonstrated, as our earlier discussion of parole supervision effectiveness suggested.

Risk reduction is, in sum, one of the most significant objectives to be addressed in any analysis of release and the assumptions or criteria on which it is based; yet little is known about the operation of risk reduction or its interaction with the release process.

MANAGEMENT AND CONTROL OF PENITENTIARIES AND COMMUNITY CORRECTIONS

Far more immediate and meaningful to the line correctional worker than objectives on a level like "risk reduction" are concerns about management and control of case-loads inside and outside the walls. Nevertheless, institutional management is clearly not an objective of release, except to the indirect extent that, for example, an inmate must be of good conduct in penitentiary in order to receive certain types of TA and remission. For the purposes of our discussion, the objectives pursued or effects inadvertently caused by release under this heading will be restricted to:

- earned remission as a means of controlling the size of penitentiary populations (by reducing time served in penitentiary)
- full parole, and some day paroles, as a function which (however unintended) affects the size of penitentiary populations (by reducing time served in penitentiary)
- earned remission as a means of motivating inmates to behave acceptably and to participate in work and other programs
- temporary absences as a means of reducing institutional tension and motivating inmates

Controlling penitentiary populations

Earned remission is the only release form controlled directly by CSC.* The award of remission is based on behaviour within the penitentiary and its effect is to allow the earned days (up to one-third of the sentence) to be served not in penitentiary but on the street under mandatory supervision. Therefore, quite apart from any effects of remission on prisoners' behaviour, it has significant effects on penitentiary crowding and costs and on the relative punitiveness (in prison or outside it) of the last one-third of the sentence.

It is next to impossible to estimate, however, what the effect on penitentiary populations would be if remission were abolished, since judicial sentences would probably decrease - at least among some judges. (This would depend also on any other changes accompanying the abolition of remission - in parole eligibility dates, if any, and the existence of post-release supervision.) But whether they would decrease in a way which would keep penitentiary populations at their present level, or in ways which would marginally or seriously affect populations is not known. Simulations of remission abolition done through the Ministry's penitentiary population prediction model (FCSM) yield different scenarios, depending on the assumptions fed into them about what accompanying changes would occur in related factors such as sentence length and the parole rate.

Let us suppose, for example, that remission were abolished and initial parole eligibility were set at one-third of the sentence, as now. Any offender not paroled leaves penitentiary without supervision at the expiration of the warrant. Suppose that Judge A is accustomed, under our present

* Except for "recrediting" of lost remission credits, which is done by NPB in cases of "undue hardship". See under Remission, Chapter III.

system, to giving three years to robbery offenders who use no direct force or violence. After the change, Judge A may reason that under the former system, his three-year sentence would mean that the defendant would serve no more than two years in normal circumstances; he might therefore give two years under the new system in order to approximate the two-year limit which he had in mind under the old system. On the other hand, he may reason that the parole board will have a strong interest in seeing the defendant serve the last portion of his sentence under supervision in the community, and would therefore be likely to parole this defendant at the two-year mark of a three-year sentence. If they do not parole him at two years, he may reason, they probably will have justification for not doing so. He may therefore feel that a three-year sentence would be closest to the former system, and award three years.

Different judges and different appellate courts would react differently to the change. Some would not understand its full implications, some would ignore it and operate on their own tariffs, and very few would fully appreciate the effects and side-effects which the change and their reaction to it would have. Perhaps the uncertainty of predicting judicial change is part of the continuing reluctance of prison officials (e.g. as recommended at CSC's Wardens' Conference, September 1980) to give up one "known" source (remission) of controlling population size for an "unknown" over which no control or influence is possible. More will be said about these issues in Chapter V.

Parole also has unintended effects in reducing penitentiary populations, although the NPB view is that considerations of control of population levels cannot be a part of parole decisions. Nonetheless, parole unquestionably has an effect on populations, since it reduces the time served in penitentiary to something less than the maximum sentence. In fact, in those American states which have abolished parole, fears about increases in prison populations have been the most visible result of the change. Many American parole boards directly respond to crisis-level overcrowding situations - such as have been experienced lately in numerous U.S. jurisdictions - with unusual releasing policies, such as a temporary lessening of the minimum time administratively required for prisoners to serve before release. (Gettinger, 1976).

Though parole does cut, by a potential one-third, the penitentiary portion of the sentence, it has been argued (Mandel, 1975) that the ultimate overall effect on time spent in prison is actually rather small, when revocations and loss of remission after release are considered*. Mandel estimated,

* It should be noted that forfeiture of release was in effect at the time of Mandel's estimates, and his conclusions should be read accordingly.

based on eligibility and other rules of parole and remission, that parole reduces the overall time served in penitentiary by about 10% while also creating a compensating increase in judicial sentences. The FCSM (computer model for predicting penitentiary populations) estimates that for every 5% change in the parole rate, there will be a 1% difference in the population, largely because so many offenders eventually return to penitentiary after warrant expiry (Memorandum, 1977).

Parole's ultimate impact on time served is, like remission, confused by judicial accommodation in sentencing. Some magistrates - though by no means all - will candidly admit to an additive process in sentencing, of setting an "imprisonment" term, doubling it "for remission", then tripling it "for rehabilitation". Some critics argue, therefore, that parole results in no real reduction (if not in an increase) in the time served by offenders generally and has no real impact on prison populations. These issues too will be explored later under major new directions for release (Chapter V).

Motivating inmates and reducing tension

Earned remission, by virtue of its name, would appear to be directed towards motivating inmates to do - or not to do - something in order to earn imprisonment time* off their sentence. In fact, if there is any one issue on which all field staff and previous studies can agree, it is that earned remission is not actually "earned" in the sense that an inmate need normally do any thing beyond stay out of trouble in order to receive full remission. In fact, shortly after the 1977 Penitentiary Act amendment which converted "statutory" and "earned" remission into a single "earned" system, senior CSC officials concluded that the resources necessary to perform the surveillance, evaluation and recording needed to make the system truly earned were not available. Remission would operate as a system of loss for negative conduct, rather than gain for positive conduct above the norm.** (This "negative" operation of remission is in fact typical throughout the jurisdictions we surveyed, except in cases of special remission awards for giving blood or performing other extraordinary services.)

Remission does, indeed, operate on that negative basis, as the rate of accumulation of remission indisputably shows.

* It is important to bear in mind that remission does not result in time "free and clear" off the sentence; remission credits must be "served" on the street under mandatory supervision (MS).

** Formal CSC policy, as reflected in the Case Management Policy and Procedures Manual, is still that remission operates as a positive earned system, however.

Our data for the years 1974-1980 indicate in the vast majority of cases (83%) the offender lost fewer than eleven days of remission on each sentence (See Table A-29). The evidence is overwhelming that remission does not motivate inmates to exceptional conduct or participation, though it may discourage inmate unemployment (since work, if available, is requisite to earning of remission) and misconduct (since remission can be lost for misconduct and cannot be earned to the maximum in punitive dissociation). Line staff confirm that the pressures of the penitentiary environment make a truly earned system virtually impossible.

Remission has the potential to run into conflicts with other release processes and objectives. One of these conflicts - remission's result in "automatic" release at two-thirds of the sentence - is a complaint of those who feel the discretionary releasing authority should have the power to maintain the incapacitation of the offender in prison until warrant expiry. There is no doubt that paroling authorities tend to be blamed for the failures of offenders released through remission, and they chafe at being unable to prevent the "early" release of persons whom they consider dangerous.

Remission can also run afoul of release if used in different ways. One suggestion, that remission should determine parole eligibility dates, would in effect mean that institutional adjustment would determine the time to be served until the first consideration for release. It is a model which most releasing authorities oppose, and which the Working Group would reject on grounds of being an inappropriately high weighting in the release equation of considerations of penitentiary control and programming - considerations which are not necessarily related or are inconsistently related to community risk, for example.

One of the reasons that remission does not run into more open conflicts with release is that it is administered in a fairly consistent, automatic and predictable fashion. However, a remission system which became "truly" earned or which in any other way ultimately resulted in longer time in penitentiary prior to mandatory release, might affect parole in that increased pressure might be placed on paroling authorities to consider penitentiary populations and management in making parole decisions. Abolition of remission could have the same effect. The Working Group does not believe that remission can ever really operate on a "truly earned" basis in the kinds of institutions run by CSC or with the kinds of manpower resources made available to CSC.* Nor do we think there would be much ultimate

* Though there is some feeling that if remission were closely integrated with other penitentiary incentive systems such as work assignments and pay scales, it could be more effective.

benefit to such a system even if it were practicable, and its introduction would cause enormous undesirable side-effects on institutional tension, among other things. Coupled with the conflicts and complications they would cause with release, any changes in remission based on a perceived need to use it "positively" are undesirable.

Temporary absences have increasingly taken on a more prominent role in inmate motivation and the reduction of institutional tension. Most penitentiary staff we consulted claimed TA's were actually their most powerful motivator, or had been until the 1977 legislation which restricted the Warden's TA power (see Chapter III). Inmates confirm that TA's are indeed a powerful "carrot".

TA's are in fact used and do operate to reward positive behaviour by inmates. Since being "of good conduct" is a condition of all but medical TA's, they would appear at least not to reward inmates who behave badly. Many of the "rehabilitative" TA's granted would appear to be essentially programs of relatively pleasant activity granted to inmates who have shown themselves in various ways to be deserving, trustworthy and safe. Penitentiary staff suggest, based on their experience, that TA's can also have the broader effect of relieving institutional tension and increasing institutional incentives, and that this is in fact CSC's chief interest and activity in the TA program. However, Wardens claim that the 1977 changes have so limited the number of TA's and the responsiveness of the TA process to immediate behaviours in the penitentiary that TA's are no longer working effectively as motivators or reducers of tension. The Working Group has concluded there is some reason to believe this is the case though day parole may be filling some of the gaps, and in the next Chapter we make recommendations to relieve some of the problems.

JUSTICE AND HUMANENESS

These two broad terms encompass a wide range of values and aspects, of which we will discuss only a few in regard to release. As a Ministry concern, justice and humaneness have probably risen in priority over the last few years. The 1977 Report of the Parliamentary Sub-committee on the Penitentiary System (MacGuigan) was probably the strongest recent statement of the need for "justice behind the walls", and their recommendations included a study of parole to reduce its "arbitrary aspects". Increasing Ministry involvement in international human rights and prisoner rights issues, through the U.N. Congresses on Crime and through our signature to the UN International U.N. Covenant on Civil and Political Rights, has

focused attention on human rights concerns in corrections which can affect such release issues as the granting of credit for time spent under supervision in the community. Another major theme of the Ministry, based primarily on humanitarian but also cost-effectiveness grounds, is the need to reduce the use and length of imprisonment in Canada (Kaplan, 1980; Blais, 1978). This theme has actually been prominent since the Ouimet (1969) Canadian Committee on Corrections recommended that imprisonment be reserved for the dangerous criminals and the most serious offences. Ouimet also recommended an increase in the use of parole, during a year when the parole rate was about 60% (as opposed to its present approximate 33%). Finally, the increasing involvement of the federal courts in administrative correctional practices (Martineau, 1980; Solosky, 1980) has also helped to make justice concerns a higher priority.

Justice and humaneness objectives and "unintended by-products" will be discussed under five general areas: mitigation and equalization of sentences, minimal intervention, release assistance, natural justice, and the provision of "hope".

Mitigation and equalization of sentences

Under "punishment", we discussed the ways in which release authorities reflect the punishment aspects of sentencing and effects (within constraints) the precise determination of the punishment time to be served prior to release. Release, by its very nature, also has the "effect" of mitigating the maximum possible severity of the sentence by letting some people out earlier than they would have had to be released by law, although sentence mitigation is very clearly not a formal objective of release.

NPB paroles about 33% of federal offenders right now, though rates fluctuate. About half the parolees in our sample were released after serving between 30 and 40% of their sentence (or around the one-third date of first parole eligibility). About a quarter were released after serving over 50% of their sentence.

Which offenders are more likely to have their imprisonment time mitigated? There is some apparent association between the seriousness of the offence and the parole rate. Table 4 shows the rate of parole and MS for several groups of offenders who obtained full release in 1978 or 1979. The offence categories are arranged in the table in the order of their seriousness, as reflected in the length of their average sentence. Looking only at offence type and not sentence length, it is seen, curiously, that the more serious crimes like homicide*, rape and robbery have a parole rate around 40-50%, while some (but not all) of the "less serious" offences, such as break and enter, thefts and fraud, have parole rates around 20-30%. The offence groups of manslaughter, narcotics, sexual assaults and escape do not fall within this pattern. Distinctions between offence categories are not particularly marked, however, other than between the 40-50% group as a whole and the 20-30% group as a whole, which suggests that perhaps it is not really the crime's seriousness which causes the distinction which is observed.

* Murderers are, of course, excluded from the following analysis because all murderers who leave penitentiary (other than by death or transfer) do so on parole.

TABLE 4
PAROLE RATE FOR ADMISSION OFFENCE
GROUPS, FULL RELEASED IN 1978 and 1979

ADMISSION OFFENCE*	PAROLE RATE**	NUMBER PAROLED	NUMBER RELEASED ON MS
Attempted murder	49.2	34	35
Manslaughter	56.3	182	141
Kidnapping	40.7	31	45
Rape	44.3	157	197
Narcotics Trafficking & Importing	67.0	702	346
Robbery	41.1	968	1385
Other crimes against the person	38.5	103	167
Sexual assault	15.5	16	87
Assault and Wounding	22.2	80	279
Fraud and Forgery	27.0	132	357
Negligent homicide and infanticide	54.1	13	9
Break and Enter	24.0	463	1459
Thefts	20.9	177	667
Narcotics Possession	46.2	25	29
Escape and Unlawfully at large	6.9	5	67

* Ordered according to the length of the average sentence given for the offence group. Lifers are excluded from the table.

** Note that this is a different "parole rate" than that used by the Historical Reporting System (referred to elsewhere in this Report). This "parole rate" is the proportion of persons released in these years who were released on parole.

Table 5 suggests that it may be the length of sentence which is more important to the parole rate. Of course, all lifers who leave penitentiary do so on parole, and the longer average sentences associated with some crimes seem to be reflected in the parole rate. But more particularly, the Table shows the consistent and substantial difference between the average sentence length of those paroled, and the average sentence length of those not paroled, "controlling for" offence: parolees have considerably longer sentences, on average, for the same offences, than do Mandatory Supervision cases. This suggests that parole has a rather marked effect in evening out differences which might otherwise have occurred in time served as a result of variations in sentencing.

Table 5 also shows the actual effect that these parole decisions have on the time served by persons paroled, especially compared to those not paroled. For most crimes, the parole decision brings the average time served by parolees closer to that served MS cases, despite the wide differences in average sentences for the two groups. Parolees do not necessarily serve shorter periods than non-parolees, though, which may again suggest that parole is more involved with longer sentences which (because of eligibility rules) can only be mitigated so far. This appears to "explain" why, as was observed in Table 4, it is the more serious crimes which have the higher parole rates: they have higher sentences.

Both sentence mitigation and sentence equalization, then, clearly appear to be effects of parole, despite the very firm NPB position that they are not objectives and could not be formally implemented (though they may be a by-product). This NPB reticence about formally entering into the world of re-examining sentences of the court may be justified. However, it has to be recognized that if the validity of the parole function is accepted, the fact of sentence alteration by parole (however unintended) must also be accepted: parole necessarily changes the conditions of sentence. Further, though some members of the public and judiciary feel that parole is an illegitimate interference with sentencing, there is no question that judges are roughly aware of the possible effect of parole and remission, and some acknowledge accommodating their sentencing to the existence of them. The mitigating effect of release is understood, then, but it is not understood well, and its application to any given individual is not predictable at the time of sentencing. This creates conflicts, mixed messages, inequities (since a judge may increase his sentence in anticipation of a parole which is never granted) and inconsistencies between sentencing and parole, a subject discussed more fully in a later chapter.

TABLE 5
AVERAGE SENTENCE AND AVERAGE TIME SERVED
BEFORE PAROLE AND MS, FULL RELEASES IN 1978 & 1979

ADMISSION OFFENCE	AVERAGE SENTENCE (months)		TIME SERVED (months)	
	PAROLEES	MS	PAROLEES	MS
Attempted murder	111	67	51	46
Manslaughter	81	59	33	40
Kidnapping	76	38	30	26
Rape	54	50	24	34
Narcotics Traffick- ing and Importing	55	45	22	30
Robbery	62	42	28	29
Other Crimes against the person	42	33	18	22
Sexual Assault	45	31	26	21
Assault and wounding	42	32	18	22
Fraud and forgery	41	30	20	20
Negligent homicide	36	29	16	21
Break and Enter	38	29	18	20
Thefts	37	25	18	17
Narcotics Possession	35	21	14	13
Escape and Unlaw- fully at large	38	19	18	14

Partial releases, temporary absences and day parole, also serve to mitigate punishment. Though the TA's which are called "humanitarian" are very few (500 a year), many of the "rehabilitative" ones, even if they are justified on grounds of reforming the inmate, also clearly serve humane ends, in that virtually any absence from a prison will be a relative pleasure. This humane function of TA's is not, of course, universally applied to all inmates: only half of inmates receive a TA in any given year, and two-thirds of the inmates who do receive a TA receive four or less (usually escorted) in a calendar year. TA's may therefore represent only a limited measure of humaneness. Day paroles mitigate punishment to the extent that they can reduce the security status of the institution involved (though, as will be seen, many inmates find CCC residence more difficult than traditional penitentiaries). They also allow for absence from the institution - for hours or days at a time. We have no precise measure for how much.

Finally, remission mitigates punishment by permitting approximately the last third of the sentence to be served in the community under MS.

Minimal intervention

Minimal intervention in the lives of offenders has been a theme for some time (Ouimet, 1969; Solicitor General, 1975; Law Reform Commission, 1976). It is both a human rights principle (the least restrictive alternative, compelling state interest) and a utilitarian finding (there is some evidence that lesser interventions by the criminal justice system are more effective than heavier ones). Less intrusive measures are also, in the main, less expensive.

What would constitute "minimal intervention" in corrections is hard to say. It would probably be fair to say however, that the release system is not presently operating in a "minimalist" fashion. The parole rate is among the lowest of the last ten years. Day paroles are increasing, but there is some criticism that they may be delaying or even replacing some full paroles; while less of an intervention than traditional incarceration, this would be more of an intervention than full parole.

Post-Release assistance

The inmates contacted by the Solicitor General's Committee on MS said that community supervision, if it had any value at all, sometimes helped with immediate practical assistance: cash from the parolee loan fund, help with finding housing, and so on (Solicitor General, 1981). No quantitative information is

available on the frequency with which the various types of practical assistance are offered and given, though it is clear that most parole officers are strongly motivated to be of help to offenders who ask for it.

Natural justice and equity

In January, 1980, the Supreme Court of Canada delivered a ruling in a penitentiary discipline case (Martineau) which found that there was a "duty to act fairly" in the administrative process of disciplining inmates. This is an extremely significant ruling, the first Supreme Court case to rule that an administrative correctional process, not created in law, would be subject to rules of natural justice.

By contrast, the full parole granting process has placed in law the requirements that all federal inmates who fall eligible for full parole must be granted a hearing before a panel of two members, and must be given the reasons in writing for a negative decision. Inmates who feel that these procedural safeguards have not been protected, or that NPB has proceeded in an unfair manner, may seek redress through a review by the federal court. The same safeguards are not guaranteed for TA decisions, however, nor for provincial inmates (whose cases are decided on a "paper review"), or for termination of day parole, though the offender will have personal contact with the case management staff or parole officer involved in his case. A number of other criticisms have been made of the natural justice safeguards at various stages in release. These include: the lack of prior disclosure of case file information* and the denial of legal or other assistance at full parole hearings (procedures to correct both these two areas may soon be implemented, though the precise form they will take remains to be seen); the lack of prior "notice" of the policy basis for decisions, except for the three Parole Act criteria and except for that which is contained in policy manuals (including a list of factors considered in parole); the re-incarceration of revoked offenders for non-criminal violations; and the participation in "multiple vote" cases by NPB members not present at the hearing.

The natural justice safeguards applicable to release (such as hearings, notice, legal counsel, information disclosure) are still evolving and will continue to do so as a result of such things as evolving administrative case law, government policy as a whole, and international human rights agreements.

Equity is a particularly important goal in release because release deals with large numbers of sometimes widely varying sentencing decisions. It has been argued in defense of

* An inmate may however receive, fairly quickly, an update of his case file information if he has previously applied for and received his file under the Canadian Human Rights Act.

parole (von Hirsch and Hanrahan, 1978) that it would be infinitely harder to get the criminal court judges from a given region to agree upon specific guidelines for equalizing sentences than it is to persuade and monitor a parole board to do the same thing. Release authorities thus may seek sentence equity as an objective, or the NPB may achieve it indirectly as an unsought "effect" (as we saw above under sentence mitigation). Release certainly seeks to be consistent within itself, and within the context of its other decisions as to TA and day parole. How well equity is achieved by release is difficult to say, though strong fluctuations in annual parole rates and regional variations would suggest the possibility of disparities in parole granting. Empirical studies of NPB decisions are not able to describe or "explain" well how various factors contribute to the parole decision. This will be discussed in more detail under Chapter III.

Hope

A final "humanitarian" objective of release is said to be providing the offender with the hope that he may get out of prison before the end of his sentence. Release does indeed provide that hope, but for those with longer sentences (and especially long mandatory minimum periods to serve until parole eligibility) it will also bring a greater period of uncertainty, wondering when release may come. Some evidence from U.S. states which have abolished parole suggests that, from the inmate's viewpoint, it may actually be preferable not to live in hope of early release but to know exactly the date on which release will come. (Note, 1978).

RESTRAINT AND COST-EFFECTIVENESS

Though spending in criminal justice and corrections has increased enormously over the last ten years, it is expected that there will be a levelling off of resources for social services generally. At the same time, caseloads are expected to increase in absolute numbers, with the result that greater cost-efficiency is becoming a priority. We must use existing resources as effectively and allocate them as rationally as possible.

Release represents a cost-savings in the sense that it is a great deal cheaper to release an offender conditionally and supervise him in the community (about \$2000 average yearly cost*) than in penitentiary (about \$25,000 average yearly cost*). If conditional release were abolished (including

* The "average cost" is obtained by dividing the total penitentiaries budget or the total community supervision and case preparation budget by the total number of offenders held in each mode at any given time.

remission) and judicial sentences did not decrease to compensate, there would be an enormous capital outlay necessary to construct the penitentiaries needed to hold the approximately 5,000 persons under full parole and MS supervision at any given time, and to hire the personnel to staff these penitentiaries. Federal staff-inmate ratios in penitentiary are about 1:1, while community staff-offender ratios are about 1:10, including all management and support staff.

On the other hand, it has been argued that it is not realistic to make these direct cost-savings comparisons, since judicial sentences do compensate to allow for the existence of parole and remission. Mandel (1975) has in fact argued that the costs of community supervision must be added to those of incarceration for that reason. Nevertheless, within the present federal sentence structure, releasing any given individual prior to his mandatory release date represents a cost savings in terms of that individual.

Conflicts can and do arise between release and imprisonment in considerations of cost. At times, penitentiary budget considerations may influence whether a release can occur, or what form a release may take: an escorted TA may not occur if no funds are available to pay an escort, and a day parole may be affected by the availability of halfway facility beds in a given area. At times when there is a high demand for inmate labour, such as at harvest, penitentiary officials may have an interest in seeing fewer persons released who might otherwise be available for work programs.

In general, however, penitentiaries have a strong interest in seeing as many full releases as possible occur, in order to save costs. The more persons at any given time who are under community supervision rather than in penitentiary, the better able CSC is to meet budgetary restraints and avoid new capital construction of institutions. Cautious release policies may in fact be a major source of conflict between high-priority CSC objectives of restraint and cost control, and NPB priorities of holding until the mandatory release date those persons who may violate their community supervision when released.

ACCOUNTABILITY AND OPENNESS

Stressed by MacGuigan (1977) and the Auditor General (1978), "openness and accountability" have become a major concern of the Ministry. Release can or should be held accountable in many different ways and to different bodies. It is accountable to taxpayers and to central expenditure review agencies for the way in which it spends (or saves) money.

Release can also be accountable to independant bodies such as the courts for the manner in which it makes its decisions. It can be accountable to the offender in the sense that authorities are obliged by law to give reasons for refusing a full or day parole, and for suspending and revoking a release. Finally, release is accountable to the public for its policies and its individual decisions.

To achieve full accountability in most of the respects described above, it is a virtual necessity to engage in systematic, detailed self-analysis. It will already be becoming clear that very little in the way of empirical self-evaluation actually goes on in terms of major goals of the system. Ministry data sources are plainly inadequate, and do not serve as a management system for ongoing decision being made. As will be seen shortly, the formal criteria for various release types are very inspecific, and more detailed policies are not systematically established. Release is so prone to administration and analysis on a "case-by-case" basis that regular data feedback on overall patterns has been neglected up until now. As a result of the inadequacy of existing data, public information about parole is also scarce. Review by independent bodies of case decisions is available (in the federal court) to ensure conformity to procedural safeguards in the regulations, but does not include the possibility of appeal of the substantive merits of case decisions, so it rarely results in useful precedent or review. (There is a prevalent view that even substantive judicial review would yield little useful precedent anyway.)

Often, "accountability" in release takes the form of fluctuations in the release rate according to the level of public reaction to sensational failures. In this sense, releasing authorities often are held accountable and take the blame for offender failures on behalf of the entire sentencing and imprisonment system. For example, one argument in the "flat sentencing" debate for retaining parole is that parole is needed to reduce sentences because if judges were wholly responsible for determining the exact length of incarceration they would tend to respond to public pressure by increasing sentences. Parole is thus a less visible, administrative means of reducing punishment. However, because of this, it is blamed for the failures of people it lets out and at the same time is criticized because it keeps too many people in.

Many of these accountability issues will be explored in detail in later sections.

DISCUSSION

We have seen that the formal, stated objectives of release are sometimes not what would appear to be the most strongly felt of release's effects. These objectives of full parole which are reflected in the Parole Act 10(1) criteria, for example, are problematic. The apparently most important parole criterion, to detain persons whose release would constitute an "undue risk to society", does not appear to be as effectively felt in decisions of NPB as might be expected. The other two criteria in the Parole Act are either apparently unrelated to modern correctional theory (even correctional authorities rarely claim any more that people are or should be sent to penitentiary to "derive benefit from imprisonment") or unsupported (though not disproven) by available evidence (of any effect, for example, caused by "gradual release" and supervision on the "reform and rehabilitation of the inmate"). The latter two statutory parole criteria are extremely difficult to evaluate in any meaningful way. All three statutory criteria need to be re-examined on a Ministry level, and interdepartmentally as part of the Criminal Code Review Process.

On the other hand, many secondary effects (or "unintended by-products") of release seem to be much more markedly felt, and some are closer to the practical realities of sentence and prison administration. Though punishment of offenders does not appear to be an official objective of NPB, for example, release decisions directly determine the precise duration of imprisonment time served by federal offenders. We have also discovered that parole has a strong effect in mitigating and lessening apparent disparities which might otherwise have occurred in time served as a result of variations in sentences. Release processes like remission and community supervision may also play an important role in achieving restraint, both in terms of fiscal costs and in terms of the degree and duration of control exercised by corrections over the offender. Temporary absences also serve secondary effects or unintended effects (such as relieving institutional tension, and providing the individual inmate with short-term relief from institutional life) much more directly or effectively than they fulfill primary objectives such as "reintegration".

Compounding the above confusion is the conflict between competing objectives or functions, and between the agencies to which different objectives are of differing importance. The need to punish or the concern for punishment may conflict with the needs of justice or equity in certain cases; the need for caution in deciding who should be incapacitated as long as possible may conflict with the penitentiaries' needs to contain costs and populations within existing and future limits; the

need to effect a "gradual release" may conflict with penitentiary security concerns.

In Chapter V, we will discuss alternative "models" of release, some of which explicitly reject certain traditional objectives such as rehabilitation, and some of which are based on a greater concern for certain secondary objectives or functions which have traditionally been rejected by releasing authorities. These models provide examples of how an imprisonment and release system might look if it pursued certain sets of objectives almost to an extreme.

We recommend in Chapter V that further study and monitoring of the jurisdictions using alternate "models" be undertaken. On a more immediate level, however, there is a need for the objectives, effects and principles of release to be re-examined on a Ministry level in order to determine whether they should be reformulated. In order for such a review to be effective, it would need to involve all parts of the Ministry, and must move from broad goal statements to a more detailed examination of how particular programs within the agencies should and do interact with each other and with overall objectives. This series of "objectives workshops" would, of course, need to be informed by the applicable activities of the Criminal Code Review project.

CHAPTER III ISSUES, PROBLEMS AND CONCERNS

In this chapter, we will discuss a wide range of issues, concerns and problems which have been raised in connection with each of the programs of release. This was the second major purpose of the study - to catalogue any unresolved or perceived problems in the current operation of the programs, and suggest follow-up where appropriate.

A number of common themes will be found in the following discussion of each program in turn. Some of these have already been alluded to above; the stated objectives of the program are in themselves an issue, for example, as our earlier discussion above might suggest.

TEMPORARY ABSENCE

It is important, though not always easy, to distinguish temporary absences (TA) from day parole, especially "limited day parole" (see below). Temporary absences, an older program than day parole, began in the early 1960's as an administrative measure designed to decentralize decision-making in cases where a temporary leave from the institution was deemed justified by special and unforeseen circumstances (Landreville and Carrière, 1979). TA's were under CSC (then CPS) authority, and there were no limitations on the frequency with which the Warden could grant the 3-day pass, provided the inmate was eligible. Eventually there developed a practice known as "back-to-back TA's", which in essence permitted the inmate to be out working or under some other program in the community six days a week. The exact number of "back-to-back TA's" are not known, but they created conflict with NPB, which saw some TA programs as indistinguishable from parole or day parole, and actually operating to circumvent the effect of a denial of parole. The Hugessen Task Force (1972) concluded that there should be no TA's for "rehabilitative reasons"; these should be a program of the NPB, known as "temporary paroles" (a term which would also include day paroles). Although the Hugessen recommendations were not fully adopted, the need to place additional controls on TA granting was recognized, and the CSC power to grant back-to-back TA's was duly removed in 1973.

Day paroles, a program of only 300 grants annually at the time of Hugessen's report, grew to over 1,000 grants in 1973, presumably absorbing many of the cases previously under CSC's TA authority. TA power was further constrained in 1977 under Bill C-51, by which inmates were required to serve six months or one-sixth of their sentence (whichever is longer) prior to UTA eligibility, and NPB was given final authority over all

unescorted and some escorted TA's. Simultaneously, an administrative limit of 72 hours per quarter was placed on unescorted rehabilitative TA's. The rationale for the change appears to be that any release from which represents more than a few unescorted hours out of penitentiary in a year, is part of a significant gradual release plan, and should be under the control of the authority making the eventual full-release decision. Also, the one-sixth/six months eligibility limits appear, like the adding of another decision level (NPB), to have been intended to reassure the public about the respecting of denunciatory intentions and the "tightening up" of criminal justice controls generally.*

NPB authority (which presumably would be better attuned to considerations of risk to the community) over unescorted TA's was immediately delegated back to the Wardens, however, in all cases of inmates serving less than five years. (These cases make up half the penitentiary population, and three-quarters of the new admissions annually.) Second and subsequent UTA's may also be delegated to Wardens even in over-5-year cases. The reason for the immediate delegation of TA power back to the Wardens in under 5-year cases appears to have been simple resource limitations within NPB. NPB's role in the direct imposition of controls in TA's (i.e., review of applications) is thus somewhat limited, but constraints on UTA eligibility, limits and duration are still administered under NPB authority.

TA's are thus to be distinguished from day paroles in that any unescorted leave or leaves (for other than medical and humanitarian purposes) of greater than 72 hours in each quarter must be through a day parole program of NPB; if a Warden wishes to give a TA or a series of TA's which would exceed 72 hours per quarter, he must provide an escort.

The first and most obvious issue we encountered in temporary absence was a series of problems attributed by CSC officials to the 1977 legislation respecting the authority, eligibility, and limits on the TA power. These problems included such matters as case management staff's confusion over who has authority to grant what, as well as the principal complaint that TA's have decreased significantly, that their role in institutional rewards and controls has decreased, and that not enough TA's are being awarded for good behaviour, to provide a break from incarceration, to reduce institutional tension, and to aid Wardens in the running of institutions. We will discuss these problems as "authority" problems, though more is involved than simple authority change.

* Bill C-51, which creased these changes and was known as the "Peace and Security Package", was a series of amendments most of which were designed to increase government controls on or appear to be generally "tightening up" on crime and criminals. These new controls accompanied the bill to abolish capital punishment.

Authority for UTA's

The Working Group found a great many arguments available on both sides of the dispute over UTA power. The CSC argument for regaining some of its TA power is based on perceived problems since the actual transfer of UTA power on March 31, 1978:

- unescorted TA's have dropped markedly since 1978, as in fact intended by the law change. UTA's dropped from an average of 4,000-5,000 per quarter prior to March 1978, to an average of 1,000-2,000 per quarter since. The number of inmates receiving more than four UTA's a year has also dropped considerably. (Though not disappeared-an inmate may receive several UTA's in a quarter, provided the total hours away do not exceed 72 in any quarter. An inmate could, say, have nine eight-hour absences in a quarter.)
- escorted TA's have gone up as a result of the restrictions on unescorted absences, and this has meant an increase in problems of freeing staff and paying overtime for additional escorts. Many penitentiary staff consulted said that TA's were frequently cancelled because of the unavailability of an escort, though we cannot tell the precise number of such cases.
- wardens claim the day parole power, or the way it is used, is not adequately filling the need left by the 1977 amendments. In particular, they complain there is insufficient scope for wardens to release an inmate temporarily (or spontaneously) because he has been of exceptionally good conduct, and special work projects which may arise suddenly are delayed by and may not occur as a result of the case case preparation time required for day parole. (The limited day parole program, discussed below, was created in part to respond to complaints about the five-month case preparation time for regular day parole.)
- institutional staff claim to know the inmate best, and are not influenced, they claim, as much by national occurrences of failures on release. They can, they argue, therefore

judge best which inmates are most deserving of a TA, which will be most likely to succeed, and what impact the TA has had on the inmate and the institution.

- the removal of the formal TA authority from CSC is said to have influenced staff's interests in encouraging TA applications and performing the necessary administrative work for the decision process, since TA's are no longer seen as "their" program.
- the minimum security penitentiaries especially have apparently become less attractive to inmates because of the cutback in TA's from them. It is claimed that extra flexibility is needed in TA granting power in the minimum security penitentiaries, to encourage inmates to go to minimum farms and camps and to provide a reward for hard work there.

NPB's arguments for keeping the UTA power are the following:

- placing all UTA's (especially rehabilitative ones) under a single authority provides for increased consistency in release plans and decisions;
- it allows NPB to get involved earlier in the inmate's gradual release plans and ensure a TA program is started if it is necessary;
- NPB may be more sensitive to and expert in making assessments about the risk involved to the public;
- NPB is removed from the immediate pressure of inmate requests for TA's, which can cause "risky" TA decisions to be made. NPB, by the same token, takes pressure of CSC staff, some of whom acknowledged this as a positive benefit during our consultations;
- NPB can reduce TA abuses of favouritism, at least in those cases it reviews (it is claimed that penitentiary authorities are more likely to grant TA's to inmates who are cooperative or insistent, but not necessarily good risks);

- NPB review of cases with sentences of 5 years and over provides an additional check for potentially violent cases

After reviewing the available arguments on each side, and the evidence, the Working Group was not inclined to recommend that the UTA power be entirely given back to the Wardens. In the first instance, much of the UTA power has been delegated back to Wardens, and the requirement that NPB review the remainder, those cases of 5 years or over, may create some additional protection to the public. It was, additionally, impossible to say from the available data whether the decreases in the TA program have been compensated for in the concurrent increases in day paroles. Escort costs, though, are a real problem, and will be picked up again in discussions, below.

On the other hand, NPB rationales for keeping the TA power are also not strong. They provide limited extra protection for society - they review the case only on first and some subsequent UTA's for longer-term inmates. In addition, they provide limited protection to the inmates against overcaution by CSC. In a total of 1,745 NPB decisions about TA's recorded from 1978 to 1980, there were only 25 instances of an inmate receiving a TA from NPB in the face of a CSC recommendation against it; and there were 147 instances of the reverse, NPB not granting a TA where CSC recommended it. Thus, NPB was making more conservative reversals of recommendations than liberal ones, and it may be assumed that many inmates are discouraged from pursuing an application in the face of a negative recommendation from CSC.

NPB's rationale about becoming involved earlier in gradual release through the UTA power is also applicable only in instances where NPB must become involved in a TA application because of the length of an inmate's sentence (5 years and over). NPB does not have a fixed date on which it considers inmates for TA in the way it automatically considers all inmates for full parole at one-third. Even if a program of TA's is ordered by NPB to begin an incremental program of gradual release, there can be practical problems such as delays in case preparation and processing, which can impede the release. Finally, there are continuing questions of the value of TA's as a "test" and of the value of "gradual release" as opposed to outright release.

On balance, we are reluctant to recommend a major shift back in the TA power, especially since the last shift was so recent (3 years ago), it is imperfectly understood, and the effects of the new emphasis on "limited day parole" (intended to fill gaps in TA's) may have yet to be felt. Based on the information which can be obtained on limited day parole to date,

it will be some time before there will be useful data to shed much light on the subject.

However, we did find that there appears to be inadequate provision for the granting of UTA's designed to offset the debilitating effects of incarceration, to provide a "break" from imprisonment, and to reduce overall levels of institutional tension. These are not "rehabilitative" TA's in the sense that they can be seen (except in a very tenuous way) as part of a gradual release program. They are, rather, humanitarian in intent, and should be placed in that category of UTA's. NPB and CSC Procedures Manuals should be amended to allow for 3-day humanitarian UTA's in the discretion of the Warden where no "undue risk" is involved, but not requiring any specific plan from the inmate other than that he supply an address at which he can be reached, obey the law, and return on time. We suspect that a large number of TA's (especially those 18% coded "rehabilitative other" in our data) were in fact releases designed largely to offset institutionalization, provide a "break" from prison, and relieve overall penitentiary tension. We do not feel an escort is needed if the penitentiaries are screening for "undue risk to society", but one can be used if the need is felt. The success rates of TA since its inception are extremely high, so high in fact that they suggest perhaps too many controls are used and too restrictive a concept is involved. We would, however, especially for the first few years of operation, retain NPB authority over cases of 5 year sentences or over for this type of humanitarian UTA granted by the Warden, at least for "first" absences.

This type of humanitarian UTA's should be considered for inmates in all security statuses, and the assessment of the inmate's "undue risk" to society should be carried out on a case-by-case basis. There is some sympathy within CSC for restricting the TA program to minimum and, to a limited extent, medium security institutions in order to encourage "cascading" (transfer of inmates to less secure penitentiaries) and in order to limit the "contraband" problem of TA's in the more volatile maximum security environments. We disagree with making distinctions based on the penitentiary's security status, since many inmates will be classified "maximum" simply because there is no lesser security bed which is available and suits them. Saskatchewan Penitentiary, for example, holds all the "protective custody" cases for the Prairie Region, though many of them do not represent a maximum security risk. The Prison for Women holds many medium and minimum security inmates simply because it is the only federal penitentiary for women. There is a less rigid solution to contraband problems than preventing TA's; strip searches, for example, have recently been affirmed as an absolute administrative power of Wardens, and though far

from ideal, they do allow the inmate the choice of submitting to a search or not accepting the TA. Finally, the TA program, a concrete and successful program, should not be directed by the perceived need for "cascading", a far more tenuous and less successful program. The real reason for the lack of success of cascading appears to be the lack of choices available within regions, and especially the nature of the minimum security farms and camps, which are not generally geared towards release, but rather towards hard physical labour and self-sufficiency. Cutting back TA's from the maximums and mediums, and increasing them in the minimums is not an appropriate means of trying to solve the "cascading" problem. There are other means of making minimums more attractive, such as through higher pay scales than in medium and maximum security.

Additionally, the strain on CSC budgets as a result of escort costs and the effects of that strain on the actual operation of TA's is a significant problem which deserves attention. The flexibility of the new "humanitarian UTA" category we are recommending may, to some extent, solve the problem. We would recommend also that the limit of 72 hours per quarter on rehabilitative UTA's be relaxed. Any artificial and to some extent arbitrarily determined rule of this type inevitably cannot foresee all the circumstances under which it will prove to be cumbersome and dysfunctional. Many of the CSC staff consulted also said the 72 hours per quarter rule forced the inmate to choose between either seeing his family or attending some program of a roughly "rehabilitative" nature, such as recreational participation. Recognizing that any limit we propose in place of a somewhat arbitrary rule, will also suffer charges of being arbitrary, we recommend a limit of 72 hours per month on unescorted rehabilitative TA's. Any increases in UTA's proportionally to ETA's which could occur as a result could have secondary benefits in terms of "testing" inmates on a more rigorous form of release.

Commissioner's Directive 228 disqualifies persons who are not CSC employees from acting as escorts for TA's. The Working Group feels that a greater use of civilian (volunteer) escorts could also be made, which would be in keeping with new policy about increased participation by the public in corrections, as well as with considerations of cost-effectiveness. Civilian escorts often can be a valuable influence on inmates and a means through which they can reintegrate into the community; they also work on an unpaid basis and enable some TA's to take place which might otherwise be prevented by staff or funding shortages. Civilian escorts should be approved by Wardens, subject to NPB approval on cases of non-delegated ETA's. The Working Group is confident that Warden's selection processes for civilian escorts will be sufficiently careful that only highly suited persons will be chosen.

The above recommendations will, it is hoped, reverse many of the problems caused by the 1977 amendment to the UTA provisions regarding authority, eligibility and duration. We are not, on the whole, convinced that day parole and "limited day parole" will or will not "work" as well as or better than temporary absences at their manifold purposes, and feel the philosophical rationale behind consolidating into a single decision-making body all the authority for granting more than just infrequent UTA's, or granting UTA's which appear to be leading into a gradual release, may be insufficient to justify the practical problems which result. As will be seen in the discussion below on day parole, considerable thought still needs to be put into the rationale behind day parole and the capability of NPB and the rest of the system to respond to the highly flexible role emerging in day parole.

Disparities in TA granting

There are a number of mostly unanswered questions raised about disparities in the granting of TA's. The Ministry data systems show some interesting apparent disparities in TA administration. According to data on our group of TA's granted from 1976 to 1980, about half of all inmates (excluding lifers) receive no rehabilitative TA's in an average year, but about a tenth of the prison population receives 10 or more rehabilitative TA's a year. Inmates in maximum security account for a third of the penitentiary population, but only a fifth of the TA's. Inmates in the Pacific region have a better chance of getting a TA than do most inmates, and Quebec inmates have a worse chance, proportional to their numbers. There is also enormous variation in the proportion of TA's which are unescorted, within regions and within security status. (The Prairie region use unescorted TA's more than any other region for example but especially from maximum and minimum security.) Group TA's are used much more in some areas than in others. There is also enormous variation in the raw numbers of TA's from institutions of similar characteristics. (See Tables A-28 to A-31).

In the temporary absence program, as in all the processes we studied, there is an urgent need to provide decision-makers, case managers and planners with regular, current information about the persons being and not being granted TA's. This information must be in sufficient detail to allow relevant comparisons of case and system characteristics. Until this kind of information is available as feedback on the past (and its outcomes) and for use to guide the future, it will not be possible to really describe the nature of disparities in TA granting, let alone make policy decisions about them.

Our proposals for the detailed information feedback needed to monitor release programs more thoroughly is discussed in Chapter IV.

Other operational problems with TA's

Some other problems with TA's bear mentioning. First, if NPB is to continue its use of TA's in a "testing" and "gradual release" model, there is the problem of there being no fixed date on which the inmate will automatically be reviewed for TA or day parole. This results in cases of full parole hearings where NPB members decide a day parole should be tried first, and day parole reviews where a need is expressed to try a series of TA's before day parole. While an automatic TA review date at eligibility may provide a heavy burden on resources, it would serve to remind NPB of their responsibility to provide the opportunities to succeed on TA which the "gradual release" model would seem to imply, and would ensure that the case preparation for UTA would be fully done on all eligible cases. In many instances, this will mean paperwork where there is no real chance of release, but much of the documentation for TA will be part of the IPP process (individual program plan), once fully implemented. We recommend that a feasibility study be done, including of the resource implications, of automatic review for UTA at eligibility; in the case of delegated UTA's, CSC could approve any UTA at that time but denials, and all non-delegated decisions, would be reviewed also by NPB upon appeal by the inmate. Reasons would be given in writing for denial.

Travel time between the site of the temporary absence and the penitentiary can be significant, especially in cases of penitentiaries distant from major urban centres. Travel time should not be counted against the maximum limited placed on TA duration, though the hour of return should be fixed on the permit to avoid confusion. Costs involved in TA travel are also considerable, even in some of the more centrally located institutions. These costs and distances will remain a problem in any program of regular TA's, such as recreational or educational TA's, banning many inmates effectively from participation.

There is some suggestion that CA's (community assessments, in which a parole officer evaluates the situation into which the inmate plans to go when released) are currently required to be updated more frequently than is necessary for TA decisions, especially in "static" TA situations such as attendance at Alcoholics Anonymous. CA's should be used only as needed, and with due regard to restraint in the use of parole resources for duties other than those involved in direct supervision.

DAY PAROLE

As the temporary absence power became increasingly circumscribed (by the 1973 ban on back-to-back TA's, and by the 1977 introduction of minimum eligibility dates and limits of 72 hours per quarter), the day parole concept expanded. Day parole, originally an extremely limited program intended for use with halfway accommodation in risky cases, grew in number and in concept from a program of under 400 grants a year in 1972 to its present level of over 2,000 annually--close to the number of full paroles granted annually. But it is very difficult to say, as we have seen, to what extent this growth in day parole has been the direct product of the decline in TA's (i.e., to what extent there has been a growth in day parole programs of irregular or temporary releases), or to what extent day parole has also expanded in the direction of greater CCC and CRC (community halfway facility) use, and in the direction of the use of more day paroles which resemble full paroles: which require reporting to (but not living in) an institution on a relatively infrequent basis. (The Parole Act defines day parole merely as a parole "the terms and conditions of which require the inmate to whom it is granted to return to prison from time to time during the duration of such parole or to return to prison after a specified period".)

Day parole is thus an extremely flexible power and an extremely fluid concept. To the extent that a day parole program may resemble full parole, day parole is a program where offenders are largely "out". To the extent that it encompasses temporary or irregular absences, day parole is also a program where offenders are almost entirely still "in" penitentiary. Unfortunately, less is known about day parole than any other release program other than remission, and we have no precise description of the lengths of day parole programs, the types of institutions from which they are granted, the precise reporting requirements or frequencies, or the point in the sentence at which most are granted, let alone any qualitative assessment of the content of the inmate's program.

Because of the elasticity (some have said "vagueness") of the day parole concept, the primary issue is undoubtedly the objectives which it pursues, and the manner in which it pursues them. Many of the people we consulted felt that it was extremely important for day parole to have a "single purpose and concept"; another, totally opposed, view was that, far from attempting to define and narrow the day parole concept, we should increase its flexibility by eliminating the artificial distinctions among terms like full parole, day parole, limited day parole, and even temporary absence for rehabilitation, and "call everything parole" with variance only in the conditions

imposed on the release. The Working Group sees little real benefit in such a scheme, and in fact feels that it could result in much greater confusion and disparity.

Functions of day parole

The following are some of the ways in which day parole is used and the effects which day parole has:

- for gradual release and "testing" of inmates, a day parole with a requirement of CCC or CRC residence is a means of trying an inmate out under structured conditions before making a final decision about trying him on full parole.
- in mitigation of punishment (especially in cases of unusually harsh sentences), day parole prior to full parole eligibility at one-third can have the effect of lessening the length of time which deserving cases will serve in prison. We met one such deserving "case" in a CCC in a major Western city: a man convicted of manslaughter at age 18 and sentenced to life imprisonment. He had spent three years at the CCC before full parole eligibility and was graduating from university in the autumn. There is lack of universal agreement within NPB as to whether this kind of "early" day parole (i.e., before full parole eligibility at one-third) is an appropriate method of effecting sentence mitigation, even in cases of particularly harsh sentences. Even more so, there is disagreement about the appropriateness of day paroles prior to full parole eligibility which involve no requirement of residency at a halfway facility.
- for employing inmates on special projects in the community. This is largely what is now known as "limited day parole", involving the use of inmates in employment projects in the local community. The term "limited day parole" was coined for these types of projects after complaints from CSC that day parole had not enabled release of pools of inmates for these work projects, or certainly not as quickly and efficiently as had temporary absences when they filled that function.

"Limited day parole" was created to shorten the time it would take from the date of application for release on special project until NPB's decision to grant (from five months to five to twelve weeks depending on the necessity of holding a panel hearing).

- as an aid to the community adjustment of resourceless offenders, day parole with residence in a halfway facility provides the client with (relatively) inexpensive, available housing and a small weekly cash allowance while he seeks employment after release.
- to provide access to community resources or programs, day parole involving transfer to a CCC may provide proximity to local programs of education, medical or psychiatric care, or life skills; without transfer to a CCC, it can permit brief but regular attendance at accessible community programs (such as Alcoholics Anonymous).
- where used to bring about regular or frequent absences from penitentiary which go beyond the limits placed on TA releases, day parole can be used for socialization purposes such as participation in recreational or family activities.
- day parole can reduce what would otherwise be more onerous (and expensive) forms of imprisonment, and thus has "unintended by-products" in terms of restraint and cost-effectiveness.

Clearly, one of the characteristics of day parole is its flexibility, both in its objectives and its program. However, numerous concerns have been raised about these objectives and how well they are being attained.

Many of the people we consulted felt that day parole is "overused". By this they appeared to mean a number of things. First, residence in a CCC on day parole is sometimes required in cases where the risk does not warrant it, and there are other resources in the community, such as a family with whom the parolee can stay. Second, day paroles may be extended for unnecessarily long periods (either by case staff or by NPB), past the time when a reasonable "test" for full parole has been

made or the time when the offender has need of the extra controls or resources of the day parole. Third, many people felt that day parole is too infrequently used as practical help and control for those persons who are about to be released on MS. Some felt that day parole too often replaces full parole or is too often a prerequisite to full parole. (Over the years 1974-1979, the proportion of full parole releases occurring without a prior day parole has dropped from 71% to 37%, and for MS from 85% to 68%.) These expressions of concern may in part reflect concern over CCC and CRC bed-space shortages, and the need to use halfway facilities in the most pressing cases of need.

Because of this trend there is some scepticism about the actual degree of sentence mitigation and cost savings caused by day parole. It has been hypothesized that the increasing use of day paroles and the growth of the "gradual release" model has in fact contributed to a decline in the full parole rate, and has increased the length of time served until full parole: many of the people consulted had the impression that day paroles prior to full parole eligibility at one-third were becoming increasingly rare, that day parole was almost a prerequisite to full parole in some regions, and that multiple continuations of the standard four-month day parole period were becoming more common.

The very flexibility of the day parole concept, and the lack of "formal" objectives, leads to regional and other disparities in granting day paroles. In one region, for example, day paroles without a requirement of CCC or CRC residence after one-sixth of the sentence are considered entirely acceptable in certain cases, while in another region the policy is against any such releases.

Extended participation in day parole, especially in a halfway facility, is often a difficult and frustrating experience for the offender, and can lead to "failures" in the program, though not necessarily in the criminal sense. Our consultations also suggested that being exposed to the outside world regularly or extensively, yet not being free from intensive reporting and supervision, confuses offenders and causes disappointed expectations about being granted a more liberal form of release. The intense supervision, rules and régimes of the CCC or CRC can also be a major cause of problems (including day parole terminations) which may work counter to the primary objective of making community readjustment easier and more productive.

There continue to be conflicts between institutional and releasing authorities which seriously affect the day parole

program. The restriction on CSC's TA power which accompanied the growth of day parole has created some hostility towards the program generally. Some staff claimed that the extra submissions required for day parole application to NPB created "too much hassle", reducing the number of requests and releases. There is also some "competition" for "good inmates" between day parole/CCC programs and the work programs of the other penitentiaries: day parole submissions decrease during harvesting operations in penitentiary and increase during times of penitentiary population pressure. Even where there is no open conflict between day parole and the other programs of the penitentiary, inmates returning at night or on weekends from day parole can bring in contraband, create conflicts with other inmates, and generally create problems for the penitentiary which may result in less support for the submission of applications. Case management staff complain that the five-month case preparation period for day parole is unrealistic, that inmates do not "think that far ahead". Ironically, the usual five-to seven-week "limited day parole" case preparation time-frame, shortened to permit response to sudden or unexpected special project demands, is considered too short by many staff. This perception may be reducing support for limited day parole submissions.

The Working Group shares the view that the objectives of day parole need to be more precisely articulated, as do the criteria for granting. NPB also needs to come to grips with those regional disparities in the approach to and use of day parole which are not (as many are) a product of differences in available resources. In particular, a policy is needed as to whether day parole should be used in cases of relatively good risks or should be oriented more towards risky cases, and whether day parole prior to the expiration of one-third of the sentence is appropriate on grounds of justice and humaneness. Our overall view is that day parole with CCC or CRC residence should be used more where there is a real need for resources or a perceived need for short-term extra structure or "surveillance" before full parole or MS. It is not necessary that day parole be used as prerequisite for full parole, nor should it be permitted to delay full parole release in large numbers of cases. We do not feel that day parole is the most appropriate means of handling "clemency" type releases prior to one-third of the sentence either: we will recommend later (see "Full Parole") that parole by exception be reinstated for this purpose.

Issues around CCC and CRC use

On any given day in Canada, there are about 800 federal offenders in halfway facilities across the country, about half of them in CRC's (houses run by private agencies) and the other half in government-operated CCC's. Most are on day parole,

though NPB does sometimes require CRC residence as a condition of full parole or mandatory supervision (not CCC residence, though: these are legally "penitentiaries").

In most of the regions we consulted, there was a need expressed for more CCC and CRC bed-space, except in certain instances of available CCC bedspace in a large city. Indeed, CSC almost always exceeds in actual bed-days used its "guaranteed" estimates of CRC bed use for any given year; CRC's and CCC's generally have waiting lists, and occupancy rates which suggest a minimum of vacancies. There is also a distinct lack of CCC or CRC facilities in remote areas and small towns.

Some of the concerns about CCC's and CRC's have already been discussed; what follow are some of the more operational problems.

First, we find the per diem fee paid by CSC for CRC use to be too low to enable these facilities to operate competitively, to fulfill security requirements imposed on them by the Ministry, to pay their staff an adequate and equitable wage, and to offer sufficient services to their residents. The results of some of these funding problems have included the closing of some CRC's, a high staff turnover rate, and some reluctance on the part of some CSC and NPB officials to make use of CRC facilities. Given the scope of this study, we are clearly not in a position to recommend an actual per diem fee, though the fee must be raised. Elsewhere, we recommend that CSC employ block funding for specialized community services supplied by private agencies, and this funding mechanism should be considered for CRC bed use as well.

Because, legally, day parolees are "inmates", CCC and CRC residents sometimes experience difficulties in obtaining provincial health insurance, even though CCC's are too small to include medical staff and indigent inmates may have to travel to the penitentiary from which they were transferred in order to obtain medical care. (These problems also apply to persons in CRC's.) In cases of medical emergency, it may be difficult for the offender to obtain medical care, and dispute over what constitutes an "emergency" causes problems in assigning payments as well. CSC should enter into negotiations with provincial authorities to ensure that all released persons are registered with the provincial health insurance scheme at the time of their release, and are therefore covered and assigned a coverage number from the day of release.

Communications between a CCC or CRC and institutional case preparation staff, or, for that matter, the prospective resident is not always as complete as it should be. We were

informed of instances of day parolees or inmates on temporary absence arriving at halfway facilities without these facilities having received notice of the release. Some staff suggested that inmates should visit the facility on a TA prior to day parole release in order to become acquainted with the program. Indeed, the régime of the CCC or CRC is not always well understood by inmates prior to their arrival, and the restrictiveness of the facility's rules and the closeness of the interaction with staff often comes as something of a shock to inmates, especially when they feel they have been "paroled". The CCC/CRC environment continues to be a source of frustration and pressure for many inmates throughout their stay. One suggestion which appeared to make some sense was that CCC residents just released from penitentiary be given a couple of weeks to adjust to the transition and to re-acquaint themselves with the free world, before the staff pressure to obtain work and meet other goals begins in earnest. While in many instances this adjustment period is already provided, its legitimacy should be more fully recognized.

Other problems

Three other issues bear mentioning. The first is that there is an apparent inconsistency in granting post-suspension hearings to full parolees prior to revocation decisions, but not necessarily granting hearings to day parolees whose release has been terminated.* Since day parole termination can have very negative consequences in terms of return to penitentiary, cancellation of the program, and possible further releases, it is necessary to allow the offender an adequate opportunity to present his side of the case. There are or may be, however, resource limitations within NPB which would make prompt hearings in all such cases impossible. We recommend that a workload feasibility study be made of allowing hearings prior to day parole termination in all cases where the offender requests it. The possibility of moving to the use of hearing examiners at this and other stages should be explored as an alternative to further expansion of NPB. Second, though in practice the reasons for day parole denial are typically communicated to the inmate, the Parole Regulations should be amended to mandate the written provision of reasons for day parole denial.

Finally, persons successfully completing day parole and being "released" on full parole or MS must go through a procedure of official release, including a medical examination, at a "penitentiary". This is a formality, which in many instances

* We refer here to terminations initiated as a result of problems with the day parolee's behaviour, not those which occur because of the expiry of a work or other program in which he was participating.

results in the day parolee having to travel to the parent penitentiary in order to go through the procedures. Since this process usually occurs on a week-day, it can mean loss of wages for the offender, who also must pay his own travel costs. CSC should examine the feasibility of using parole district offices and CCC's for this purpose. CSC should also enter into negotiations with provincial facilities, through exchange of service agreements, to permit the necessary procedures to be done, on a fee-for-service basis, by the usually more conveniently located provincial jails. (The ground for this kind of arrangement is already laid in federal-provincial exchange of service agreements.)

FULL PAROLE (SELECTION)

As has been seen in Chapter II, selection for full parole serves a wide variety of functions, though not all of them are formally "objectives": it mitigates the maximum possible punishment and determines the exact duration of the initial imprisonment period; it makes assessments of future risk in order to determine who should and should not be held as long as possible; it directs (in combination with TA's and day parole) the manner of the gradual or more sudden entry of the inmate into the community; it performs some sentence equalization functions; it has an effect on the penitentiary population. If full parole were to disappear, all of these functions would be affected, and the sentencing and corrections systems would be faced with questions of how to perform the functions (or some of them) through other means.

Nevertheless, perhaps because of its diverse uses, the full parole function is not well defined, particularly in a way which is of any use to decision-makers in deciding about how and when to exercise their powers in individual cases. The three criteria for full parole in the Parole Act (10) are, as we have seen, either too vague (how much of a risk is an "undue risk"? and risk of what: violence, criminal recidivism, technical rules violation?) or inappropriate and largely beyond assessment in individual cases (few releasing or even corrections authorities today would venture to describe what obtaining the "maximum benefit from incarceration" might entail, nor would many officials feel confident in saying that any given program will aid the "reform and rehabilitation of the inmate"). In many ways, of course, the vagueness and flexibility of the statutory criteria are extremely useful in allowing NPB to make decisions it considers appropriate (one official, for example, found it useful in some cases to use the criterion of "maximum benefit from imprisonment" to justify a positive parole decision, since

it is virtually impossible to demonstrate that any inmate has not obtained whatever benefits might be obtainable from imprisonment).

However, there are difficulties with any discretionary power which is so broadly defined. First, as the Auditor General (1978) has pointed out, there are accountability and evaluative problems with an inspecific mandate: NPB "was not in a position to evaluate its effectiveness since it has not specified criteria for assessing the quality and consistency of its decisions". The lack of specific policies is problematic in itself during an era of "accountability". The lack of measures and evaluative feedback on the extent to which the agency is conforming to its specific policies also seriously impairs NPB's ability to assess its own consistency and to make informed judgements about the success of policies and whether they could or should be altered. Second (discussed below), vague mandates can and do lead to disparities in individual decisions. Third, a vague mandate, even if understood by the agency holding it, is often not well understood by others; in this context, case management staff across the country complained of the difficulties of having to "second guess" unstated NPB decision policy. (Whether second-guessing is in fact proper or not, there is no question that it occurs.) Problems of disparity will in turn be exacerbated by variations in individual case management staff's "second guesses" of what NPB will do or "want from a case". And fourth, the lack of specific criteria will cause problems for the individual inmate seeking to present his case and prepare his release plans in the most appropriate and favourable light, and makes effective appeal very difficult.

The Working Group was not in a position to recommend which objectives full parole should and should not assume, nor what specific criteria should be used.* We did feel, however, that NPB must resolve questions of objectives which are before it, and must provide more specific criteria in law to guide its decisions and provide notice of its policies. Further, the statutory criteria in the Act should be amended to remove the requirement that a grant of parole be based on the maximum benefit from imprisonment, and that parole would aid the offender's reform. (This will be discussed further later.)

In fact, there is some merit in rewriting the statute to reflect reasons for denial rather than granting. Hugessen (1972) endorsed the Model Penal Code formulation which would have the statute read that "Whenever the board considers the

* We do provide a discussion, however, of the philosophy and implications of some of the major objectives "sets", in Chapter V, to aid the reader in drawing his own conclusions about the desirability and feasibility of pursuing certain major directions.

release of an inmate who is eligible for parole, it shall be the policy of the board to order his release unless the board is of the opinion that his release should be deferred because:...."

This reverse-onus reading permits consideration of factors (such as sentence equalization) which a releasing authority may wish to review, while circumscribing the number and nature of the considerations which can be used for denial. We disagree with Hugessen, however, that the Model Penal Code's actual proposed criteria* for denial of parole would be of any help in specifying parole policy, because they are so vague and because we vigorously disagree with some of them.

One last point bears making in a discussion on parole objectives. That is that there is no "ideal" or "magical" parole rate. There is no absolute standard or even informal consensus against which it can be said that "this inmate deserved parole" or "that inmate's risk is low enough to permit parole". The parole rate varies considerably from year to year, and higher parole rates will eventually yield higher parole return rates (but not necessarily, it should be noted, higher overall return rates) than will lower parole rates. But the parole rate and consequent parole return rate are determined by a discretionary weighing of various costs and benefits. It is impossible to say (as an absolute) what the parole rates "should" be. (During our consultations we asked corrections people in all regions what they thought of the current parole rate of 35-40%. Despite marked differences in regional rates, the typical response we received [except in one region] was, "it could be higher".) How one feels about the parole rate is essentially determined by which values and pressures are most salient to one's role in the system, and by one's assessment about where the balancing of various costs and benefits should be drawn.

None of this detracts, incidentally, from the validity or feasibility of specifying parole policy further and measuring its implementation and effects. It is only to say that parole policy is a relative, not an absolute, phenomenon, influenced (however informally) by assessments of relative costs and benefits. Any parole policy will have costs of various kinds. We feel that the balance drawn between costs and benefits should be better understood (i.e., measured) in order that it can be better controlled. Better measurement and understanding of the various "balances" which go into parole policy can also help NPB identify its specific criteria and deal with them more effectively.

* They are four: risk of serious harm to society; release would "depreciate the seriousness of his crime"; release would have a "substantially adverse effect on institutional discipline"; or for "continued correctional treatment" not "available in the community". American Law Institute (1962).

Disparity in full parole selection

A number of disparity concerns were raised during the Study.

As was suggested above, one of the major complaints received from case preparation staff in some areas was that it was extremely difficult to discern how parole policy would influence cases, or to predict how a given case would be received by individual board members. Of course, it may not be entirely desirable for case preparation staff to be able to "predict" parole decisions with perfect accuracy, since they may gear their recommendations accordingly.* However, it is desirable for parole policy and its application to individual cases to be well understood by both decision-makers and the people who explain release to inmates, prepare release case documentation, and guide inmates through the process of agreeing on and pursuing a plan of correctional programs which could ultimately lead to or be affected by an early release.

Numerous studies of NPB decisions have shown some interesting results. The finding that NPB decisions concord with case recommendations, especially those made by parole officers, who are closest to NPB organizationally, is well documented (Léveillé, 1972; Macnaughton-Smith, 1976; Demers, 1978). Other findings suggest that NPB decisions are influenced more by factors in the offender's criminal career (its seriousness, length, and consistency) than by personal or biographical factors such as age, sex, race, social class (Demers, 1978). A study of federal full parole decisions by NPB from 1970-72 (Nuffield, 1979) showed that, ignoring case staff recommendations, the most important factors to parole release probability were the security status of the inmate at the time of his hearing, his record of previous imprisonments, age (younger offenders were more likely to get parole), prior breach of parole or MS supervision, number of dependants, record of "alcohol problem", and aggregate sentence (inmates with longer sentences were more likely to get parole).

However, Canadian studies which can "explain" parole policy, in the sense of being able to "predict" a parole decision based on knowledge of case factors, are not available: information on case factors can only account for a very small amount of variance in parole decisions. This may be for a number of reasons, including poor information and an inconsistent (i.e. variable) relationship between case factors and parole decisions.

* Concordance rates between CSC staff recommendations and NPB release decisions are already very high: rarely do they fall below 85-90%. (Atack and Bonhomme-Beaulieu, 1978; Palamedes, 1979; 1980).

Hann (1980) notes a number of factors which may contribute to parole decision variability. First, strong variations in the annual granting rate (from a low of 25% to a high of 61% over the years 1967 to 1978) are observable. Second, strong regional differences in parole rates are apparent (there was a 26% absolute difference between the highest and lowest regions in 1978), with the Quebec and Atlantic regions showing higher parole rates, and the Pacific and Prairie regions the lowest rates. Hann's analysis of regional inmate characteristics leads him to conclude, however, that those parole rate differences are not apparently attributable to differences in the types of cases handled in different regions. He concludes that yearly variations in parole rates (which follow the same patterns at the regional level) are probably a product of generalized NPB policy about release levels. (Regional information from our data base suggests incidentally that differences in regional parole rates are not particularly related to parole and MS success rates; merged over 1974-80, the regional grant rates vary by 19% from the highest to the lowest, but do not seem to be related to differences in regional success rates. See Table A-23.)

The Working Group believes it essential that parole selection policy be more clearly and specifically articulated, though we were unable to agree on what the nature or characteristics of the criteria should be. What we did agree on was that there should be an extensive study of actual NPB decisions. In the main, this study should concentrate on empirical research of parole decisions made in the recent past in order to determine the quantitative contribution of various factors to these decisions. Additionally, there should be study of the formal "reasons" given to the inmate for parole decisions, and discussions with regional board members of their approach to parole. Past studies, it will be recalled, examined various types of factors and how well they "predicted" parole: legal, structural or organizational factors (such as offence, sentence length, region and voting procedures); case characteristics (such as marital status); and estimates of the individual's risk of recidivating. All these should be included in the study, along with information on the offender's behaviour and program participation in penitentiary, since these last two factors have not been extensively researched for their influence on parole. (NPB has in fact undertaken the planning of an extensive decision study, but since the methodology has yet to be worked out in detail, we cannot tell if it will meet these needs).

The purpose of this Study would be twofold. First, it would determine the level of "unexplained variance" (disparities which cannot be accounted for) in parole decisions. Though clearly a certain amount of variation is to be expected and is of course (depending on its nature) desirable, it is necessary

to determine first what the level is of unexplained variation, in order to allow decision-makers to come to grips with the policy implications of this variation. Second, the findings about what patterns of "explainable" variation are observable will allow policy-makers to make decisions about (1) how desirable these influences are; (2) whether they should be changed; and (3) whether they should be formalized in order to guide future decisions in a more definitive way, in order to avoid future disparity.

The above approach is akin to the so-called "guidelines" approach (see Chapter on "Major Directions for Release") which has, in some of its practical applications in the United States, aroused strong reaction of both a negative and a positive nature. Much of this reaction has been caused by the particulars of one or two "guidelines" applications in specific states. We wish to make it clear that by recommending a study of parole which could eventually lead to objective, specific guidelines for future decisions, we are not advocating any one particular type of approach. "Guidelines" are associated with a variety of different approaches, none of which NPB is compelled to adopt, and none of which, indeed, NPB should adopt unless they are suited to our system and our formulation of objectives for release. We feel it is essential, however, for NPB to specify better its criteria for parole; and, in order to do so, it is necessary that an improved understanding of actual practice be obtained. Finally, concern about disparity can never be translated into remedial action unless decision-makers become convinced that there is in fact a disparity problem.

Parole eligibility dates

The past ten years have witnessed a tightening of many of the constraints placed on discretion to release under various forms. These constraints include minimum periods to be served prior to eligibility for full parole of 25 years for first degree murder (reducible on application to the court after 15 years) and 10-25 years for second degree murder (also reducible after 15 years), depending on the sentencing judge. We find these long eligibility dates for murder to be inhumane, unjustified, and a potentially serious hazard to penitentiary order, and recommend elsewhere that they be reducible by application to the court at an earlier date, in order to bring them more in conformity with eligibility provisions for other life sentences (see under "Special Offender Groups", Chapter IV).

Additionally, a provision has been introduced (Parole Regulations, 8(1)) which requires inmates identified as

"violent"* to serve one-half (rather than the usual one-third) of their sentence prior to full parole eligibility. Regardless of whether this extension is intended in a denunciatory or incapacitative way, we find it unacceptable. The vast majority of sentencing judges in Canada are unaware of this provision, and are sentencing persons susceptible to this measure as if they were eligible after serving one-third of the term. NPB is quite capable of making any necessary distinctions between these persons and other inmates without being bound to an inflexible rule of this sort. The tendency to complicate the already confusing eligibility system should be avoided. Finally, this provision seems very susceptible to regional variations.

Most importantly, however, there is no longer any real provision for full parole of inmates prior to one-third of the sentence. "Parole by exception" was abolished in 1978 as part of the package of "peace and security" reforms intended to extend criminal justice powers (Bill C-51). The former "parole by exception" permitted release at any time prior to the one-third mark in "special circumstances" (1976 Parole Regulations, 2(2)1). This power was not extensively used and, in our view, was not abused. Under an extremely limited form of parole by exception introduced in 1979 at the request of certain provinces, this power may now be used in cases of inmates who are terminally ill, who are subject to a deportation order, or whose continued incarceration would likely result in serious physical or mental harm. Very few cases of this new parole by exception have been granted in the two years since its creation, and most of them were for deportation. It is virtually inapplicable to cases other than deportable inmates.

The Working Group recommends that the parole by exception power be restored to apply to any inmate whose special circumstances indicate that release prior to one-third would be in the interests of humaneness, equity or justice. Our discussion earlier of the sentence mitigation "by-products" of parole suggested how significant is parole's effect in correcting inequities and anomalies created by the law or its agencies. Further, one of the tenets of discretionary justice is that the law cannot possibly imagine, anticipate, or make allowances for all the incredible varieties of human behaviour, human circumstance, and criminal activity which will arise. Parole

* In order to qualify as a "violent" offender for this purpose, the inmates must be so designated by NPB and must have a sentence of 5 years or more for a crime for which he might have been given 10 years or more, and must have committed an offence which seriously endangered or harmed an individual, or resulted in severe psychological damage to an individual. The offender must also have a previous record for such a crime, the term for which must have expired no more than ten years in the past.

by exception is a power which has been used in the past with restraint to compensate for some of the anomalies and injustices created by law and circumstances, and it should be restored.

The need for or desirability of any parole eligibility dates at all is also an issue, discussed along with other eligibility issues in Chapter IV.

Selection and training of NPB members

Despite the dictates of law, organization, structure and precedent, any agency will also be influenced to some degree by the individuals who work in it; this was a theme, in the penitentiary context, of the MacGuigan Sub-committee (1977). In parole, it is probably even more important, since parole consists of a small number of people, acting largely in independence from one another, making decisions of "absolute discretion" about the lives of large numbers of other people.

There are no formal criteria whatsoever for Parole Board appointment in Canada. Parole Board members are appointed by the Governor-in-Council on the recommendation of the Solicitor General. To some extent, the lack of a requirement of formal qualifications for members springs from the philosophy that NPB should reflect the community generally, and not represent any one particular discipline, viewpoint or expertise (though it could represent many disciplines in total). The Working Group feels that it is not known what makes a "good" parole board member - at least in part because the objectives of parole, and what makes a "good decision" in parole, are not settled. For this reason, we would not venture to specify what qualifications ought to be required in NPB members, nor would we support a mandatory system of drawing one or more members from various specified disciplines.

However, the board members selected can affect the quality of justice delivered, and just as importantly, the appearance of justice. Some NPB appointments are of a quasi-political nature, and this is undesirable because it serves to damage the credibility of the entire Board and it may inhibit the Board's ability to control policy and the individual exercise of it.

The Working Group was unable to agree on a system which could strike a proper balance between independence of hiring and the need to maintain some (undefined) standard of qualifications. We found some interesting ideas in other jurisdictions, however, which ought to be given more study than we were able to give them. One idea, used in a couple of U.S. states, is to establish a screening body which would be responsible for

drafting a list of nominees for NPB appointment for consideration by the Governor-in-Council. This screening body could be made up of persons, both within and outside government, who have recognized experience in and knowledge of the criminal justice system. A balance of public and private officials, as well as of prison-oriented and community-oriented persons, might serve to encourage balanced appointments. Some reservations were expressed about this model, however, in that the quality of nominations would be determined by the quality of the screening body itself - which in turn is not guaranteed.

The second model we encountered, used in four U.S. states, is civil service merit hiring of parole board members. This model could be expected to reduce the level or frequency of inappropriate appointments, but it requires some decisions about formalizing the types of qualifications necessary for board members, it could lead to an over-use of professional correctional people, and it creates civil service tenure (after a probationary period), which may not be desirable in a field as changeable as corrections.

There is also some suggestion that new NPB members are often sent into the field without sufficient understanding of the parole process. We are not in a position to specify what types of training are needed for board members (since, once again, there is no agreement on what makes a "good decision"), but it is self-evident that sufficient time must be given to newly appointed members to learn policy, procedures and something of how they work in practice. No new member should participate in case decisions until he has been familiarized with the system.

Accountability issues

The NPB has "exclusive jurisdiction and absolute discretion" to grant and refuse parole, meaning that the only external review permitted of its decisions is by the federal court on procedural grounds only. The substance of parole decisions can only be reviewed by NPB's own Internal Review Committee (IRC).

For a number of reasons, the Internal Review Committee is not as strong a review mechanism as it should be, and we recommend that it be strengthened. First - and this relates to our continuing theme of the need for greater specificity of criteria - it is hampered by the lack of a specific policy context in which to situate and to evaluate the decisions appealed to it by inmates. Second, it has no special status within NPB, and members of the Internal Review Committee are also members of the Board generally, who may be reluctant to reverse their colleagues' decisions. Third, its criteria for being able to

reverse a decision or order a new one are extremely restrictive. They require a finding that there was an error in fact or law, that significant information was not originally considered or available, or that the reasons given by the original panel do not support the decision. This means that the IRC can rarely reverse a decision, never substitute its judgement for that of the original panel, and only occasionally have an impact on policy or practice. Fourth, inmates may not be widely aware of the Internal Review process, and its low visibility and overlapping membership with other NPB panels hinder its credibility.

Statistics on the workings of Internal Review suggest that it is in somewhat limited use; out of all NPB decisions on the refusal of parole or day parole, and the revocation of parole, day parole or MS, Internal Review receives complaints on about 600 a year. Of 141 decisions reviewed during the period July 1 to September 30, 1980, 117 resulted in an affirmation of the original decision, and only 10 resulted in a parole denial or a revocation being reversed. (It is impossible to say, of course, what would constitute a "proper" case reversal rate. Nevertheless, these figures, in combination with what is known about the mandate and process of Internal Review, suggest that some strengthening of parole review could be made.)

We recommend that the Internal Review Committee be created as a separate body within NPB, and not made up through overlapping membership with other NPB panel members. Internal Review should be empowered to reverse a decision when it disagrees with it substantively. It should hold hearings, establish time limits for the scheduling of hearings and notification of decisions to an inmate, and should establish a procedure for written sharing with all NPB members of any significant precedents or decisions. Consideration should be given to allowing CSC to appeal the grant of parole or day parole to Internal Review where it disagrees with its substance, but caution must be taken to ensure this does not delay final parole decisions for other than very brief periods.

Once a more vigorous and effective Internal Review mechanism has been established, the Solicitor General should enter into discussions with the Correctional Investigator* in order to determine whether it would be feasible, given existing and potential resources, to have complaints about parole referred to the Correctional Investigator. This expansion of mandate has been raised in the past, and the decision not to pursue it

* The Correctional Investigator is a kind of "penitentiary ombudsman" (though he reports to the Solicitor General rather than to Parliament) appointed under the Inquiries Act to investigate and make recommendations on inmate complaints.

has been partially a matter of the enormity of the potential workload. The Working Group hopes that strengthening the internal appeal mechanisms may allay some of the fears of workload implied in taking on parole cases, since offenders would have to exhaust their internal remedies before appealing to the Correctional Investigator.

Most of the members of the Working Group believe that it is not sufficient to have only internal means for re-examining the decisions made by the correctional system, and that it would be useful to have an "ombudsman-type" official available to review cases (though it should be noted that the Correctional Investigator has no power to change decisions, but only to investigate complaints and try to negotiate a solution among the parties). This was not a unanimous Working Group opinion, however, and for this reason we have recommended only that discussions be undertaken of this option. Some of the Working Group members would go farther, however, and would support substantive appeal of parole decisions to an outside body.

Two currently visible reforms of procedural safeguards in parole also touch on accountability. NPB has begun allowing legally trained and other persons to "assist" at full parole and revocation hearings - though not to "represent" the inmate. The nature of the distinction between "assistance" and "representation" is not clear to us, and must remain to be seen, but the Working Group supports this reform as a step towards greater visibility, accountability, and the appearance of fairness. The second reform may be to give inmates in writing certain information from their files which will be used by NPB in making decisions about them. It is not, at this writing, yet established just what information would be made available and in what form (summary or descriptive). The Working Group would support as full as possible a disclosure of information, consistent with protection of third parties and confidential information. This reform, if properly implemented, would improve the accuracy of files and will permit more informed parole preparation by inmates and their representatives.

PAROLE SUPERVISION

Under this heading, we will discuss all aspects of community supervision except those which refer exclusively to mandatory supervision (see below). Therefore comments on "parole supervision" will usually be applicable to the supervision of MS cases.

Parole supervision has come under a lot of criticism as a result of research which fails to demonstrate any overall effect on offender recidivism from community supervision (Axon, 1980).

Some of the difficulties with this research will be discussed below. Parole supervision has suffered in importance as a result, especially in an era of perceived increasing conservatism and in the face of the demonstrable effectiveness of prisons at incapacitation: prisons keep criminals away from their potential victims, and parole does not (or not as effectively).

Nevertheless, prisons are a very expensive way to keep a crime from happening, or (as some would have it) to delay a crime for a few months. Prisons also, by their nature, have negative consequences in terms of debilitating inmates, embittering them, severing their connection with normal society and the resources they will need to reintegrate, teaching them criminal skills and contempt for justice, and "labelling" them for the self-fulfilling prophecy of a continuing criminal lifestyle. Because of these factors, prisons also, in the Working Group view, have very little chance of "working" in the sense of preventing crime or reducing its seriousness through other than incapacitative means.

Parole, whatever its present effectiveness, does not suffer to nearly the same extent from the factors which effectively prevent prisons from "working". Though parole is usually seen by offenders as oppressive, punitive, arbitrary, and ineffective, it does occur in the community, where the offender interacts with the conditions which contribute to crime. Unlike prisons, it therefore has at least the potential to deal with the conditions which appear to generate crime in the natural setting in which they occur, and will continue to occur, regardless of how long the offender serves before his eventual release. Parole is also much less expensive than prisons: it costs about \$2,000 to supervise one parolee for a year, and about \$25,000 to keep him in prison for a year (average cost).

Despite all this, the commitment to parole and improving its effectiveness has been far less apparent than has been the commitment to penitentiaries. Parole has been seen primarily in terms of its low cost in relation to penitentiaries, and the willingness or capacity to put more resources into parole to try to improve it has been limited.

We will discuss issues in parole supervision around four general headings: effectiveness, staff morale, conditions of parole, and suspension and revocation issues.

Effectiveness

During our consultations with parole field staff, we were struck by the apparent loss of a feeling of "mission" among parole officers. To some extent, this has been caused by the

"nothing works" view of corrections. It has been exacerbated by the recent introduction of "minimum standards" of supervision, which specify the frequency of contact which parole officers must have with offenders, but gives virtually no indication of what the content of that contact should be (CSC Case Management Manual, 1980). Parole officers sometimes refer to this new emphasis as "quantity control".

While the recent efforts to place more controls on parole officer activity and accounting were probably inevitable, they do beg the question of the quality, content or "mission" of parole. What is the parole officer trying to accomplish, and what should he not try to accomplish?

There are, of course, no definitive answers at present to the question of what will be effective with parolees, under what conditions and to what degree. Parole officers do a great variety of things, as we have seen earlier: they provide practical assistance to people recently released from penitentiary; they try to help them find jobs or get training, education or other assistance in the community; they counsel parolees; they check on their behaviour in the community. They do different things with different parolees. The research on parole effectiveness says a lot about what impact "parole" (taken quite generally) has on recidivism, and what impact smaller caseloads have on recidivism: little measurable effect. However, very little research has broken down the specific services or activities delivered by parole officers in an attempt to determine how successful we are at performing each type of function, and if successful, whether it has any impact on recidivism. Very little, too, is known about "differential intervention": what effect different parole officers will have in doing different things with different offenders. It is known that correctional intervention apparently makes some people "worse" and others "better", but it is not known how to tell which effect will take place with whom.

The Working Group feels that part of the commitment to parole supervision should include an interest in finding out more about what functions parole performs, and what effects these functions have individually on parolees. Parole, we believe, will probably be a part of corrections for a long time to come, and the justice system must build on its potential strengths instead of neglecting it for its obvious weaknesses.

Since the Federal Corrections Agency Task Force (1977), there has been an increased emphasis on the "brokerage" model of parole, wherein the parole officer does not try to provide directly or duplicate services which are available in the community, but acts to match up his parolees with those services

which they may need: employment agencies, counselling services, education or vocational training, and so on.

This is a desirable model from many perspectives. It makes the most efficient use of correctional resources in an era where there will be increasing competition for the correctional dollar. It makes use of community services provided for the general public in dealing with offenders, rather than providing separate programs just for them. It does not force parole officers to be "all things to all parolees".

Two members of the Working Group made site visits to the probation service of the Ontario Ministry of Correctional Services in order to learn more about their approach to brokerage and team supervision of offenders. Ontario is heavily committed to a program of purchasing service for its probation clients from private and public agencies which specialize in job finding, drug abuse treatment, counselling, and other specific services. It is spending over seven million dollars in fiscal year 1980-81 on 86 contracts for such services and expects to spend about \$10 million in fiscal year 1981-82. Provincial officials feel they have become more effective since moving towards this brokerage model, and away from standard caseloads.

Under the team supervision model used by Ontario, the needs presented by individual probationers are assessed by a team of probation officers who have the discretion to decide what frequency or type of contact is necessary with the client. The emphasis is, in fact, not on regular reporting or casework intervention with probationers, but on obtaining services needed through brokerage by members of the supervision team, each of whom specializes in obtaining a certain type of service for clients.

About half the probation offices are organized in the team model, whereby case needs and case progress are discussed at weekly meetings involving all officers. Probation officers are in fact "evaluated" not in terms of conformity to standards of frequency of contact or other traditional methods, but largely by their peers during these team meetings, where each case will be discussed by all workers.

For most probationers, the team assesses the client as being in need of a "primary" service, and the case is assigned to the probation officer who specializes in obtaining that service. Cases with multiple needs will, of course, be assisted also through the skills of the other probation officers. For those cases which are unreceptive to intervention or where surveillance and control are considered to be the primary need, the probationer will be assigned to a "surveillance officer" who

emphasizes frequent reporting and control. This officer also serves as a kind of check on his fellow officers, who may wish to continue a case on probation while the rest of the team assesses the desirability of that action.

The Working Group recommends that the federal Solicitor General look more closely into adapting this kind of team/brokerage model to its operations. It has the potential for improving the chances of successful delivery of services to offenders, better liaison and cooperation with existing community resources, more extensive development of new community resources, more rationalized assessment of parole officer activities, and more cost-effective use of existing government personnel and funds. It may be that this model is not fully adaptable to federal corrections - we have more serious offenders and far fewer volunteer workers, for example - but we feel that it has enormous applicability to our system.

Commitment to the brokerage model must be more active if it is to be effective, however. Cash funds should be made available to District Parole Directors for flexible use to purchase training, psychiatric help, work tools, marriage counseling, or whatever services are felt to be needed in individual cases. Closer relations, on the level of senior management, need to be established with certain key agencies which provide services relevant to corrections. Standard arrangements for reserving seats in training courses need to be made. Serious attention must be given to assisting parole officers, who are often trained in and selected for casework skills, in adapting to the different orientation that the brokerage model implies.

More effective use also needs to be made also of the private aftercare agencies in Canada, agencies like the John Howard Society and Elizabeth Fry Society, which routinely provide supervision and aftercare to persons under correctional authority. The proportional role which these societies play in federal parole supervision has been steadily decreasing over the last 13 years, from supervision of over 70% of cases to about 15% of cases in 1979 (Jubinville, 1980). Whatever the other arguments about this trend (costs, application of supervision standards, etc.) it is alarming in view of the invaluable contribution which the private sector can make in providing diversity of services in the community. No government-run correctional service can hope to operate all the programs which are needed to meet the very diverse needs of offender populations. These diverse programs can however be provided by other government departments and by the private sector. But the private sector in Canada is, partially as a result of decreasing referrals, nearing a crisis, both in terms of funding and in terms of keeping its base of committed, competent staff. The Working

Group feels that a much more effective use can be made of the private sector through block funding of diversified and specialized services for offenders. This does not imply that CSC should cease to use the private sector for regular parole supervision; in fact CSC has made a commitment to increase private agency referrals by 10% a year for each of the next three years. However, we feel that one real strength of the private sector, its potential for diversification, is not being tapped properly; if anything, the trend is towards standardization of the private sector, similar to that in government.

Other avenues also need to be pursued further. CSC man-year formulas should allow for parole officer activities which are directed towards the development of resources in the community, often the most time-consuming activity initially, but having valuable potential pay-offs. More exploration should be made of the use of volunteers in supervision. Volunteers can be effective with certain types of cases (CAVIC, 1979); they can be a cost-effective means of providing intensive supervision or help; and most importantly, they provide an opportunity for public participation in corrections. Setting up a proper volunteer program can involve a large initial (and considerable continuing) commitment of time, selection and training activities, and frustration, but it has been shown to be effective in certain situations. CSC Headquarters should encourage volunteer supervision programs as part of its policy on citizen involvement.

Finally, effective parole supervision should also involve rational allocation of resources to those cases who most need it, and less so to those cases who need it less. More scope should be made for the relaxation of supervision "minimum standards" for cases which are the better risks, and not cooperative to the idea of being supervised.

Staff morale

It is almost a commonplace to say that morale is bad among field staff. During our consultations, the situation may have been exacerbated by recent bad press over violent incidents, as well as the emergence of a new emphasis on written reporting and meeting deadlines for written reports. A frequent complaint among parole officers is the excessive amount of paperwork required of them, to the detriment of casework; a frequent assessment was that parole officers spend at least half their time on paperwork. Our "guesstimate" of that figure is somewhat less, but the fact of frustration over paperwork is very real. Every effort should be made to reduce paperwork through the use of short-form reporting and reliance as much as possible on the parole officer's log book rather than on reports

written from it. In particular, quarterly supervision reports on active cases could be reduced to a short form which would be supplemented with a descriptive report only on an as-needed basis.

Parole officers also experience frustration from "serving two masters", CSC and NPB. While they are employed by CSC and subject to CSC administrative control, parole officers also must report to and to some extent take direction from NPB which, as the releasing and revoking authority, takes an interest in the conditions of parole, the level of supervision, and the offender's adjustment. Parole officers have only recently (1978) been shifted organizationally from being under NPB to being within CSC, and the strains of that move are still being felt, both in relations between parole officers and NPB and in the new role (some say reduced role) assumed by parole officers in the total federal correctional system. Many parole officers feel that the "community end" of corrections has suffered and will continue to suffer as a result of the penitentiary/parole service merger. The parole officer is now less influential in recommendations for parole, for example, because he is only one member of a "case management team". Many parole officers feel that case preparation has as a result become far more oriented towards penitentiary programs than towards the community, and that inadequate consideration is now given to community concerns. The new "career path" model which will encourage direct transfers of penitentiary case management personnel into parole officer positions is also a cause of some concern, based on the qualifications and "penitentiary orientation" of these staff as opposed to parole officers.

The Working Group finds these problems, and the frustrations they cause, to be of significant concern. We are reluctant to recommend any changes to such a recent, complex and controversial organizational change as the CPS-NPS merger, but we note the problems to ensure that they will be monitored closely in future. The parole officer is one of most important and accountable front-line workers in corrections, and has the potential for enormous influence over the post-release adjustment of offenders. Proportionate attention needs to be paid to the frustrations of parole officers.

Conditions of parole

Both parole officers and offenders in our consultation complained of the intrusive nature of some parole conditions. Some parole conditions apply to all offenders ("standard" conditions) while others are set only in cases of perceived need ("special" conditions). Many of the standard conditions do not refer directly to criminal activity, but are intended to prevent

the parolee from getting into certain situations (such as debt) which may contribute to an eventual return to crime. Other conditions are intended to ensure that the parole office has a rough idea of the whereabouts of the parolee.

Many of the standard conditions (and some of the special ones) are considered to be unenforceable and used only to "justify" a suspension which is really motivated by other concerns. Conditions like obtaining permission to marry or to leave a small geographical area are not consonant with formal correctional policies of minimal intervention and retention by offenders of the rights of ordinary citizens. Such conditions also create enormous resentment among parolees, regardless of their other problems.

The Working Group believes the standard conditions of parole should be reduced to the following:

- to proceed directly to the area specified in the parole agreement and report upon arrival. (This condition ensures that the parole system does not "lose" the offender and that initial contact is made with the parole officer.)
- to remain under the authority of the District Director or other designated representative. (This condition provides the requirement to report to the parole officer.)
- to remain in a designated area (individually determined and specified on each agreement) and not to leave this area without obtaining permission beforehand from the designated authority. (This condition also ensures that the parole system does not "lose" the offender. "Designated areas" must however be reviewed to ensure that they do not, as one parole officer put it, reflect "horse and buggy" days. Some designated areas in effect forbid parolees to travel to another township within the same large city, and require obtaining of permission.)
- to obtain permission from the designated representative to purchase or carry a firearm. (This condition represents a stricter standard than is required of the general population, for whom complex gun laws are in effect. The discrimination is not considered excessive, however, and permission can be obtained for parolees who need firearms to hunt and live.)
- to notify the designated representative of a change of address or employment status. (This condition is

intended to ensure the parole system does not "lose" the parolee, and also reflects a basic assumption about the importance of legitimate employment to successful adjustment in society.)

All other conditions can be required as "special" conditions by NPB or "special instructions" of the parole officer if they are necessary or appropriate. (Police reporting, for example, is not a program of all police departments; abstinence from alcohol should be required only of parolees who get into trouble when they drink.) Special conditions are currently used with restraint, and this should continue. (Of a sample of 205 full parole cases surveyed in Ottawa and Moncton during the Study, only 17 carried special conditions, most of them for alcohol abstinence.)

Requirement of restitution to the victim or community as a condition of parole has been questioned as being ultra vires. Review of this policy, and its legality, should be made by NPB. Such a requirement should at any rate only be made in cases of clear ability to pay where the restitution requirement will not create undue pressure on the parolee.

Suspension and revocation

A number of concerns have come to light as regards suspensions and revocations. The "revolving door syndrome" of rapid re-releases of revoked offenders, is primarily a problem in MS, and will be discussed under that heading, below.

There are still apparently problems with ensuring that parolees are given a full, descriptive account of the allegations which form the basis for the parole suspension. In some instances, notice consists only of an enumeration of the conditions violated, which sometimes, according to criminal lawyers consulted, lists those violations which are "hardest to disprove" and omits the true (but less easily proven) reason for the suspension. Suspension notice should include all alleged violations, together with a descriptive account of the behaviour which constituted the violation. Revocation should, moreover, not be permitted on grounds of "prevention" of a breach of conditions. Parole officers will occasionally suspend an offender for a few hours or days if they observe that he is drinking too heavily or otherwise deteriorating so severely that he is in need of a "short shock" or "time out" from his own lifestyle. While the Working Group supports the need for this kind of brief suspensions (that is, suspensions done to prevent a future breach of conditions) we do not endorse the translation of these suspensions into revocations under normal circumstances, a practice which is already apparently rather rare.

The brief received from the Criminal Lawyer's Association of Ontario also points out two interrelated sets of problems in the suspension and revocation process. The first is that parolees and MS cases may be held in custody beyond their warrant expiry date because a strict interpretation is placed on Section 20(1) of the Parole Act, which requires an inmate, upon revocation of his parole, to be "recommitted to the place of confinement from which he was allowed to go and remain at large at the time parole was granted to him, or to the corresponding place of confinement for the territorial division within which he was apprehended". Suspended offenders are thus typically held for return to the penitentiary they were released from, and distances and limitations on the availability of suitable transportation and escorts may cause considerable delays, sometimes even past warrant expiry. Delays in scheduling the offender's appearance before NPB once the transfer has been effected will also prolong the situation.

A compounded problem occurs - affecting some 200 persons a year in Toronto, according to the C.L.A. - when the offender is facing new criminal charges. There may be considerable reluctance on the part of the provincial bailiff to "ship the body" to the appropriate federal penitentiary in order for the revocation and possible re-release to occur: if bail has been set, the bailiff may wish to see the offender remain in the jurisdiction in order to appear in court or report to the police; and if bail has not been set, the warrant of remand will technically require that the defendant be held until trial or the setting of bail. In the meantime, the criminal court may be awaiting the outcome of the suspension/revocation process before making a decision as to bail. Section 457 of the Criminal Code in fact is often interpreted as not permitting bail or a bail hearing for suspended parolees ("detained in custody in respect of any other matter").

The C.L.A. makes several recommendations for resolving these interlocking problems. The Working Group endorses them. First, Section 20 of the Parole Act should be amended so as not to require recommitment to the original releasing penitentiary. (Additionally, negotiations could be undertaken, and in fact were begun some years ago, to have local jails, parole offices and CCC's designated as "penitentiaries" for the purpose of recommitment and revocation decisions, especially in brief "turnaround" cases.) Second, parole officers should inform the suspended offender of his option (NPB Policy and procedures, 106-2 [1-2]) to consent to his revocation and thereby waive these proceedings, which he may wish to do if little time is remaining before his warrant expiry or mandatory re-release date. Third, the offender should be informed as soon as possible of his next mandatory release date. (Surprisingly

often, the parole officer is unable to obtain an accurate estimate of the old and new remission standing to the offender's credit, and because of this the parolee may serve time in custody past warrant expiry. Parole officers should have available a standard way of obtaining an accurate estimate in these cases: the Working Group recommends that, as a possible method, greater care be given to the accuracy and details of entries on Penitentiary 208 [Release] forms, and that a copy of this form always be available for the parole officer to consult.) Finally, Section 457 of the Criminal Code should be amended to make it clear that suspended parolees have a right to a bail hearing.

The Working Group also recommends that delays in scheduling revocation hearings and reaching a final decision as to revocation be reduced as much as possible. An examination of the "warrant register" noting all 91 suspensions (and 7 revocations without a prior suspension) occurring from the Ottawa District parole office from January 1 to October 3, 1980, showed that the time lapsing between the date of suspension and the date of ultimate revocation may be quite lengthy. Of the 42 applicable cases for which the dates were recorded at the time of the survey, 20 revocations occurred within a month, but 11 took longer than two months. There is no required limit on the time to a post-suspension hearing. We recommend that the Parole Act be amended to require that the post-suspension hearing occur within two months of the parolee's request for it, and that "reserved decisions" as to revocation not prolong the ultimate decision beyond two months unless it is unavoidable.

The Working Group was told by a number of inmates that suspended parolees often do not bother to request their post-suspension hearing, presumably because little benefit for them is perceived to occur from hearings. Ministry data sources do not provide information on what proportion of suspended parolees request their hearing, unfortunately*. Every effort should be made to correct any delays or defects which may contribute to a low rate of request for hearings, since it is essential that the appearance and reality of justice be maintained in a process which materially affects loss of remission, potential time to be served, and the presence of a revocation on the offender's record. In particular, revocation should not normally occur without a prior hearing if the offender requests it. Such instances seem to be rather rare, but they may occur when there has been no suspension of parole: the Parole Regulations,

* Workload statistics from the B.C. office of the NPB provide the closest thing to an estimate of the hearing rate. In 1980, 504 suspension warrants were issued in the region, and 161 post-suspension hearings were held, or about 32% of 504. From an Ontario region sample, Latta (1981) estimates the hearing request rate at 32-38%.

20(2), require a hearing only in cases which have been suspended by the parole officer. Even where there has been no suspension, a hearing should normally occur at the offender's request unless he has absconded and is unavailable.

Finally, many offenders complained during our consultation of the "excessive" use of suspension and revocation in non-criminal circumstances. Ministry data sources show that of the persons released on full parole or MS in any given year, about half of the eventual revocations which occur are not accompanied by a new criminal conviction. "Technical" revocations of Mandatory Supervision seem to be increasing. Of course, many of the "technical" revocations may mask a new crime which is suspected but not proven, and there is no real data on the actual circumstances surrounding suspensions and revocations. Research is needed in this area.

EARNED REMISSION

The perennial question in remission is, "Can it ever be made to be truly earned?" In Chapter II, we concluded that, given the types of institutions involved and the level of resources which can realistically be expected in CSC, it is not possible to administer remission truly on the basis of evaluating inmates for exceptional, average, and below-average performance.

Reservations have also been expressed about the desirability of creating a "truly earned" remission system, in terms of the institutional tension it could generate, the confusion it would cause among sentencing judges, the implications for increasing penitentiary populations, the effect on parole decisions, the possibility of increasing disparities and unfairness, and the questionable overall benefit to be gained.

Efforts occur periodically to try to make remission "truly earned". At least three such efforts have occurred in the last few years: in 1974, in 1977, during the shift from statutory and earned remission to an "all-earned" system, and again in late 1978 and 1979, after it had become clear that the new system worked largely along the same lines as the old. At present, study is ongoing of the possibility of integrating remission with other incentives systems, such as work assignments, pay scales, temporary absences and parole. The Working Group is skeptical about the feasibility of these plans and, for the reasons noted above, has reservations about their desirability as well. Above all, remission should not determine the parole eligibility date, because of the tenuous or inconsistent connection between primary release considerations and the needs of penitentiary management and control.

Two remaining issues in remission will be discussed below. They are: disparities in application (including questions of review of failure-to-earn decisions), and loss of remission during parole revocation.

Disparities in remission

Because of the very high rates of earning of remission in CSC, differences in rates of remission are sometimes overlooked. Nonetheless, there are differences (though usually small in absolute terms) in the amount of remission earned, depending on the region, the security level and the individual penitentiary involved.

Data for the first quarter of 1980 show that there are small regional differences in the remission rates for program participation, and somewhat larger differences in regional rates for disciplinary evaluation. The number of inmates per 100 population who do not earn maximum remission for program participation does not vary much (from a low of 5.0% of inmates in the Prairie region to a high of 7.3% of inmates in the Pacific region). Similarly, the actual number of days of remission not earned for program participation per 100 inmates per month varies from 31 to 36 in all regions but the Prairies, which has a much lower rate of 21 days lost per 100 inmates per month. However, the proportion of inmates losing remission for reasons of disciplinary conduct varies from 1% to 12% in the regions, and the regional rate of loss of actual days of remission based on conduct varies from 4 to 41 days per 100 inmates per year. Again, the Prairies and Pacific region provide the lowest and highest rates of lost remission (but curiously, the rate of issuance of disciplinary "caution slips" is about the same in those two regions, and higher than in the other three regions.)

Clearly, there are marked regional differences in the relative proportions of inmates losing remission for disciplinary infractions, and in the actual number of days of remission involved. Differences in the number of caution slips issued, and in the type of staff typically involved in issuing them (custodial or program staff, for example) suggest differences in the administration of the system as well as the ultimate results in terms of days of remission (see Tables A-28 to A-31).

Other differences in remission earning are observable: compared to an overall average of 47 days of remission lost per 100 inmates per month, minimum security inmates lose an average 212 days, while medium and maximum security inmates lose an average 38 and 53 days, respectively. The fact that minimum security inmates, who are by definition considered less of a risk to society and to fellow inmates, lose over 5 times as much

remission as inmates in the next highest security level, may be troubling. On the one hand, inmates in minimum security may have more "opportunity" to get into trouble, but on the other hand, some of the differences may also be attributable to closer contact and observation between staff and inmates.

Maximum security inmates, however, lose more remission on average than do medium security inmates, though they lose less for disciplinary reasons (10 days lost for conduct in maximum compared to 23 days lost for conduct in medium) and more for non-participation or poor participation in programs (43 days lost for programs in maximum, compared to 15 days lost for programs in medium). These differences in earning rates according to security status are not easily attributable to any one factor such as program availability, use of punitive dissociation (during which no "participation" remission can be earned), restrictions on the availability of other punishments or privileges, the presence of "independent chairpersons" in disciplinary procedures at maximum security penitentiaries or the types of staff involved in evaluating inmates and issuing caution slips.

Data on the rate of earning of remission in individual penitentiaries show strong variation, suggesting that the manner of administration of the program in separate institutions may be the most important determinant of the outcome. Three medium security penitentiaries in the Pacific region show different lost remission rates of 12 days, 66 days and 81 days per 100 inmates. Two maximum security penitentiaries in Quebec have rates of 71 and 111 days' remission lost per 100 inmates per month. The Prison for Women has the highest rate of lost remission of any medium or maximum security penitentiary - 178 days lost per 100 inmates per month.

One footnote to this discussion of disparities in the awarding of remission is that some staff and inmates mentioned during our consultations that custodial staff who perceive the formal disciplinary process of punishing inmates as too difficult or cumbersome and beyond their control, have (despite a case management directive forbidding it) been using "caution slips" as a means of accomplishing punishment without conviction in disciplinary court. The practice is a difficult one to prevent without mandating the use of disciplinary court prior to any loss of remission for bad conduct. This alternative could result in more inmates being charged for more minor types of misbehaviour, and possibly losing more remission days as a result-an outcome which may not be desirable. (A multiplicity of charges can in turn affect parole chances.)

On the whole, the Working Group feels that it would be preferable for remission to operate as a system which punishes

serious misconduct in penitentiary, and is not geared towards encouraging or evaluating program participation. We feel that this would be a fairer and more equitable system than the present one, which though largely geared towards punishing misconduct, can be used in certain circumstances in ways which promote disparity and institutional tension.

However, if this recommendation to use remission only to punish misconduct is rejected, we recommend that CSC institute a system of far more specific criteria for the evaluation of program participation, the use of caution slips, and the translation of these indicators into a final determination of "number of days". In particular, guidelines are needed to help "independent" and CSC disciplinary chairpersons to decide when to take away remission as a punishment and in what amount. However, since (in terms of number of days) the largest differences appear to be in "participation" credits, guidelines for making these awards are just as important, although more difficult to specify.

The Working Group further recommends that federal inmates be given the right to appeal the loss of remission to the National Parole Board in Ottawa for an independent review of whether the circumstances of their loss of remission fit the criteria specified by CSC. The reason an appeal mechanism outside CSC is considered necessary is because of the direct effect which remission has on the time served by some inmates, and because of the need for a centralized review to reduce regional disparities in policy and application. NPB should not, however, have any role in the formulation of remission policy. This power is, we feel, best left in the hands of an authority other than the parole authority.

A final disparity worth mentioning is the one between the descriptive "earned" remission and the reality of how the program operates. If remission does not operate as a "positive" earning system, as we believe it never will (within credible limits of resource availability and system coordination), it should not be called "earned" remission. Although this may appear to be only a semantic matter, it is extremely irksome to inmates, especially in the context of mandatory supervision, and it is inconsistent with goals of public accountability and clear communication with other agencies such as the courts. It is also not conducive to internal consistency and accountability within CSC.

Remission loss for parole revocation

The submission made to us by the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies points out an issue of inequity in the

present remission program. Currently, an offender on parole or mandatory supervision loses the remission standing to his credit if he is revoked to penitentiary. The amount of remission he has accumulated (and will lose) is determined by the amount of time he served in penitentiary prior to release. The CAEFS submission suggests that it is inequitable that two parolees revoked for the same violation of parole should lose different amounts of remission credit, dependent on the time previously served and not on the nature of the violation of parole.

To amend this type of inequity is difficult because of the extremely narrow use made of the power of "recrediting" of remission in 1977. NPB procedures permit recrediting of remission to an offender only in cases where "undue hardship" would otherwise result, and the examples given in the Policy and Procedures Manual make it clear that the circumstances where recrediting is allowed are to be very unusual indeed. This stringent policy appears to have been an over-reaction to the wholesale recrediting of remission by penitentiary staff that took place under the dual, statutory and earned remission systems of the past. The criteria for the recrediting of remission (which we believe should remain with NPB) should be expanded to include a principle of commensurate punishment for violations committed while on parole, and a more generous notion of fostering equitable outcomes for similar circumstances.*

Other issues of remission

From the discussion on objectives in Chapter II, it is clear that remission has many functions besides reinforcing the penitentiary employment and disciplinary system. These functions include: serving as a "safety valve" for NPB caution, by releasing non-paroled inmates at the approximate two-thirds date; ensuring the supervision of non-paroled inmates by requiring that remission credits be served under MS supervision in the community; and, through these functions, reducing time served and penitentiary populations.

These functions are seen by some as dysfunctional, however. Persons released through remission at the two-thirds date can commit new offences which would otherwise have been prevented or delayed (as our analysis of "Incapacitation" in

* Both this view of the remission recrediting power and the proposed new power to review remission loss (above) by NPB require, to be properly and fairly carried out, a detailed and up-to-date system of information feedback to NPB of the amounts of remission being awarded and lost for specific types of circumstances. This feedback system will be described in greater detail in the next chapter.

Chapter II showed, about a third of the persons released through remission are revoked before warrant expiry). The creation of mandatory supervision through remission is an extremely contentious issue which is dealt with below. Early release (or reduction of time served) is seen by some critics as undue mitigation of punishment or a usurpation of the sentencing power of judges (though not all judges agree themselves with this assessment). The automatic nature of the early release created by remission is seen by others to be inconsistent with the notion of having a single authority for all early releases.

While ultimately the Working Group was not able to agree as to whether, on balance, it was better to retain remission (the pros and cons of the major alternatives are laid out in Chapter V), we did agree on a few notions and conclusions. The first was that, some popular notions to the contrary, there is nothing inherently invidious in the judge's sentence being effectively reduced or mitigated by remission. Remission has been in existence for 112 years and its effect upon the time served in penitentiary by non-paroled offenders is understood on a general level by sentencing judges, who allow for remission in their choice of sentence length.

Our second finding was that if judges did not "compensate for" remission in setting sentence, and if the abolition of remission were to mean necessarily longer time served in prison by convicted offenders, this would not, on the whole, be desirable. We agree with Ouimet (1969), Hugessen (1973) and the Law Reform Commission (1976) that, except for a very few individuals who are a physical threat to the community, offenders should spend as little time as possible in penitentiary. Imprisonment is expensive, can be harmful, and in many cases is dysfunctional to successful readjustment in the community. There would be considerable human and financial costs - but no measurable benefit - to extending the current "norm" of time served by the number of months or years which remission removes.

Third, we are not as convinced of the need for a "single releasing authority" as were some previous studies (Hugessen, 1973; Law Reform Commission, 1976). The notion of one coordinated system for all releases is theoretically sound from some perspectives, but carries (as we have seen with TA's) certain practical difficulties. Beyond practicalities, however, there can be said to be merit in maintaining instead a balance of powers in release between the judiciary, parole, and penitentiaries. By the same token as one may wish to preserve fixed parole eligibility dates (before which the inmate cannot normally be released) as a "check" on Parole Board liberality, so one may wish to preserve remission as the complementary "check" on Parole Board conservatism. In any event, the "single release authority" notion is not necessarily an ideal.

MANDATORY SUPERVISION (MS)

Mandatory Supervision (MS) is such a controversial program that it has recently been a subject of its own review (Solicitor General, 1981), which, at the time of writing, has not yet resulted in any formal recommendations.

The controversial nature of MS is, in fact, one of its most interesting facets. It is controversial to NPB because the Board is constantly being blamed for the failures of offenders released on MS, although it has no hand in and cannot prevent* these releases, even if it believes the offender will be a physical threat when released. It is controversial to offenders because they consider remission as "time off" their sentence (as it was before 1970) and they resent having to serve the remitted portion under supervision, subject to revocation (especially for non-criminal behaviour), after their release. It is controversial to the police, who because they deal with MS violations in the form of arrests, regard the overall program as a failure. It is controversial to parole officers because of the resentment and hostility of offenders which make supervision difficult and unpleasant. Parole officers also have to deal with other problems caused by or associated with MS, such as the paperwork and frustration involved in "revolving door" cases (see below), lack of release plans (Atack, 1978) and even, for some, a sense of personal risk from MS cases. Finally, it is controversial to penitentiary authorities who have to live with the "returns" from MS, revoked offenders who are often bitter and difficult to deal with.

Outside critics (Auditor General, 1978) and internal CSC authorities concerned about costs point to the contribution of MS to penitentiary populations (an estimated 319 to 433 inmate-years in 1978: Canfield and Hann, 1978) and to person-year requirements for parole officers and support staff. Civil libertarians complain of the arbitrary nature of many of the revocations from MS, the ineffectiveness and oppressive nature of supervision, and the removal, through MS, of much of the practical effect of remission.

Not surprisingly, the above groups have widely varying views of what should be done about MS, each determined largely by the nature of their involvement with the program. Singly, none of these viewpoints would make MS so controversial, but

* Other than by immediate suspension and subsequent revocation, on the day of MS release, of offenders thought to be dangerous. NPB has used this technique on a trial basis in a few recent cases to test whether the federal court will uphold the practice, though as yet no appeals have been lodged against such action.

together, they make MS a very sensitive issue indeed. The police* and inmate groups agree (if on nothing else) that "MS" is the biggest single issue in conditional release. It should be pointed out, however, that the police actually mean that remission, or the automatic release of non-paroled offenders prior to warrant expiry, is the biggest single issue in release, not the mandatory aspects of the supervision itself.

The advantages and disadvantages of the major alternatives for modifying MS are discussed under "macro models". They include such options as abolishing MS while retaining remission, abolishing both MS and remission, making post-release assistance voluntary with the offender, and establishing "separate" supervision terms (separate from the sentence) after release for all offenders. Some of the more operational issues or problems which have been raised with MS are discussed below.

Effectiveness issues in MS

MS was introduced as a "logical extension" of the community supervision process to cover all persons leaving penitentiary (not just parolees as had been the case). Some** police groups and the overwhelming majority of offenders feel that MS is ineffective in reducing recidivism. Not surprisingly, parole officers tend to disagree. The literature on supervision effectiveness generally is difficult to interpret definitively, as we have seen, and it is not known to what extent the limited optimism extractable from the literature might be further limited in cases of hostile or intractable offenders, as many persons on MS are said to be.

However, it has been seen (Chapter II) that the rates of revocation from MS in a six-year follow-up of 1974 release are not extremely different from the rates of revocation from parole releases in the same year. (The rates of violent and other recidivism from all forms of release will be examined in more detail in the next chapter). The alleged differences between parole and MS populations tend to be exaggerated. As many parole officers we consulted remarked, there are both intractable and amenable offenders to be found on both parole and MS, though MS offenders do present more overall needs for assistance and supervision than do parolees.

* Or at least, those police groups represented by The National Joint Committee of Chief of Police and Federal Correctional Services, whose brief called for the abolition of both remission and MS.

** But not all: some regional committees of the NJC of the CACP/FCS favour retention of the present system of MS (NJC Annual Report, 1979).

The Working Group was unable to agree on whether remission credits should or should not be mandatorily served under supervision in the community. There was some feeling that the bitterness felt by offenders over having to serve remission under supervision made successful intervention possible only in a few cases, and that the success rates shown by MS cases occur regardless of, or in spite of, what we do to supervise people. On the other hand, there was also some feeling that the research on supervision effectiveness is inadequate for drawing conclusions about the specific impact of intervention on either amenable or unamenable offenders. Further, removing the requirement of supervision for the "worst" offenders for the remitted portion of the sentence could cause serious public apprehension about the protections offered by corrections. Finally, those Working Group members who did not support MS abolition felt that in general it was better to work on improving and evaluating supervision as a whole, rather than to hack away piecemeal at its application to specific offender groups.

One specific problem touching MS effectiveness is the "revolving door syndrome", a situation in which, because of the workings of the former remission system, a revoked offender must be almost immediately re-released from penitentiary*. This phenomenon has been explored as deeply as present automated data systems permit by the MS Committee, which concluded that the phenomenon is caused by a multiplicity of factors, including old earned remission, street-time credit, and the length of the average supervision (especially MS) period. One option given a great deal of consideration by the MS Committee is that, to lessen the revolving door syndrome, revoked MS offenders not be permitted to earn remission on the remainder of their sentence (or that part of it which does not overlap with any new sentence they may have received). As yet, however, no recommendations on the subject have been formalized. The Working Group, for its part, was unable to agree on whether the costs of this option would outweigh the benefits.

Fairness issues in MS

There are two main fairness issues in MS: first, whether the program itself is fair, given the meaning in terms of sentence mitigation which it has taken from "earned remission", as well as the questions of its limited effectiveness and "repressive" nature; and second, whether MS offenders are treated differently from parolees (by parole officers, NPB, police, or judges) in ways which are not justified by their behaviour.

* The former system of earned and statutory remission called for full recrediting of the accumulated "earned" remission upon revocation. Some inmates still have some "old earned" remission to their credits.

As for the first question, the Working Group finds the inmate position on the unfairness of MS to be perfectly understandable, given the relatively control-free situation which predated the introduction of MS. However we could not agree on whether the provision of supervision to all offenders, even if of unknown effectiveness, is desirable at least until more definitive evidence of its marginal effect is in. (There is some feeling on the Working Group that assistance made available to those remission-released offenders on a voluntary basis would be an adequate, if not a better, approach to MS.)

As to the differential treatment given to parole and MS offenders after release, we are unable to judge whether (as some have claimed) MS cases receive more police "harassment", harsher judicial treatment, or lighter or harsher treatment from parole officers and NPB (both charges have been made: that parole authorities treat MS cases more casually because "they aren't ours" and nothing can be done for them; and that parole cases are treated more liberally because parole authorities want "the statistics" to look as successful as possible.) We have no direct evidence of differential treatment, but some of the groups consulted believed that these types of discriminations do occur. As recommended above, the Ministry should conduct detailed research on supervision, including MS, which would allow it to make an assessment of whether the treatment of MS cases in service delivery, nature of surveillance activities, use of suspensions and revocations, etc., differs from the handling of parole cases, and if so, whether the differences are attributable solely to differences in MS case needs and behaviour.

CHAPTER IV SYSTEM-WIDE CONCERNS

Both during our consultations and our study of the individual elements of release, we were struck by a number of particularly strong concerns which ran as a consistent thread through all release programs. The most obvious and, some would say, most relevant concern is over violent and other criminal acts committed by persons released under federal authority. We will therefore address this concern at some length in this chapter. Other recurring concerns addressed below are sentencing, problems experienced by special offender groups (especially women, life-sentence inmates and native offenders), eligibility dates for release programs, services to and relations with provincial correctional systems, and the two-sided question of disclosure of information and protection of confidential information from disclosure.

VIOLENCE AND OTHER CRIMINAL VIOLATIONS COMMITTED BY PERSONS UNDER RELEASE

The Solicitor General's Committee on Mandatory Supervision (1981) considers the commission of violent acts by persons on MS to be the single most powerful concern about the program. (Indeed, the submission made to the Study by the National Joint Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police and Federal Correctional Services refers only to the problems created by the few "dangerous" persons on MS, whose movements and behaviour cannot be controlled by parole officers.) While concern over any type of criminal or even technical violations by released persons is prevalent, it is undoubtedly true that it is the violent acts committed which cause the greatest concern, fear and anger. In fact, one of the factors which contributed to the decision to undertake this Study was a series of violent acts committed in Edmonton by federal releases in 1979.

In order to address the question of violence and other violations by released offenders, we drew on several sources of information. First, we used Ministry data sources to trace the outcomes of full parole and MS cases over the last few years to determine the rate of violations, especially violent violations (data for criminal acts committed while on temporary absence or day parole are, unfortunately, not reliable and cannot be used). Second, we reviewed the case audits performed on a number of "spectacular incidents" committed by persons under conditional release. (A "spectacular incident" is a rather flexible term applied to an instance of especially disturbing criminal conduct by a federal offender under release,

especially an act which receives "spectacular" coverage in the media. NPB and, now, CSC perform a special investigation of all incidents which become designated as "spectacular".) And finally, we examined the literature on the prediction (clinical and statistical) of violence in order to determine whether any useful information could be drawn from it to improve our ability to anticipate which offenders will be a physical threat when released.

We first examined all cases of full parole or MS release occurring from 1970 to December 1978, in order to obtain an overall view of the outcomes of these cases. Table 6 presents these outcomes for 30,370 of the cases which were full-released in the period. About half the cases have successfully completed their supervision period, though about ten percent of the parole cases and one percent of the MS cases have not yet reached warrant expiry and could ultimately represent either a success or a failure. About 30% of the parole cases and 38.5% of the MS cases were readmitted to penitentiary* or were returned to penitentiary during their supervision period, either for a "technical" violation or one which involved a new conviction for an indictable offence registered in the data base.** These figures include 20.0% of the paroles and 22.3% of the MS cases whose revocations involved a new criminal conviction. An additional four percent of the parolees and 11% of the MS cases successfully completed their supervision period but were later readmitted to penitentiary for a new crime.

The most typical outcome, therefore, of either parole or MS is the successful completion of the supervision period, without detected new crime or revocation for technical or criminal reasons. Just over a fifth of all cases have so far

* Some cases (148 MS cases and 8 parole cases) were readmitted to penitentiary on a new offence warrant but not recorded as "revoked". These may be cases of new convictions followed by an "interruption" of MS (not yet legally possible with parole); or, they could be aberrations in the data.

** It must be noted that a "technical" revocation may actually have involved a new offence, but one which did not result in a conviction. Any undetected violations are also, of course, not recorded in these figures. There may also be some minor offences not reflected in the data (for which the offender merely received a brief stay in a provincial jail), though, according to Section 659 of the Criminal Code, all persons convicted of any new crime while still under a federal warrant must serve their prison sentence (if any) in a federal penitentiary. Finally, offences which have resulted in a revocation but not as yet in a conviction will not be reflected here as "new crime revocations".

TABLE 6

OUTCOME (TO JUNE 1980) OF RELEASES ON FULL PAROLE OR
MANDATORY SUPERVISION, PERSONS
RELEASED FROM JANUARY 1970 TO DECEMBER 1978

OUTCOME	FULL PAROLE		MS	
	NUMBER OF CASES	%	NUMBER OF CASES	%
Revocation without* new offence	1,575	10.8	2,574	16.2
Revocation with new conviction for indictable offence	2,903	20.0	3,533	22.3
New offence and penitentiary admission after successful completion of supervision period	563	3.9	1,731	10.9
Successful completion of supervision period, and no subsequent readmissions	8,010	55.1	7,848	49.5
Still under supervision	1,482	10.2	151	1.0
TOTAL	14,533		15,837	

* While some of these cases may have involved a new criminal act, no new conviction for an indictable offence is registered.

resulted in a conviction for a new offence before warrant expiry. About a third of all cases have been returned for any reason, technical or criminal.

Though it was impossible for us to obtain useful data* on the actual circumstances surrounding "revocations without new offence", we were able to obtain information about the types of offences for which offenders return on a "revocation with new conviction". Table 7 shows the breakdown of offence types for which full parole and MS cases were readmitted during their supervision period from January 1975 to June 1980 (the years for which the most reliable data are available). In the five year period, 3,303 persons on full release, or about 560 a year, were revoked from supervision with a new offence or readmitted on a new warrant during supervision. Of these annual readmissions, well over half (59.3%) are for "pure" property crimes: crimes like break and enter, theft and fraud which rarely involve personal contact between the offender and the victim. Another 16% of the readmissions were for robbery, a property crime which involves personal contact (and hence is often called a "crime against the person" though it does not always involve direct physical violence).

About 12% of the readmissions (391 over the 5-year period) were for clearly violent crimes such as homicide**, kidnapping, assault, rape or other personal crimes: almost half of the offences against the person group were readmitted for non-sexual assault or wounding. A total of 72 homicides resulted in the readmission of federal releases to penitentiary during the period. About five percent of the readmissions were for narcotics offences.

If this breakdown of annual readmissions can be taken as suggestive of the patterns of crimes for which a "cohort"***

* NPSIS contains some data on the types of reasons ticked off by parole officers on a checklist form filled out after certain suspensions. We did not examine this information because it would not tell us much about the actual circumstances of the suspension, and would be confounded by questions about whether parole officers were giving the "official grounds" or the "real reason" for the suspension.

** Including murder, manslaughter and criminal negligence causing death.

*** A "cohort" is used here to mean a group of offenders all released during the same time period. Note that Table 7 actually refers to offenders readmitted only up to June 1980 who had been released between 1975 and 1979, and thus may provide an inaccurate representation of the "ultimate" results for that cohort.

of offenders are ultimately revoked or readmitted while still under warrant, it suggests that about a fifth (from Table 6) of all full-released offenders are eventually revoked with a new conviction, and of those, about a quarter (27.6%) commit (or are detected in) an assault, robbery, homicide, rape, or other "personal" crime. We have no way of knowing how many of the "technical" revocations may "mask" a violent new crime which could not be proven or for which the charges were dropped because of the revocation; presumably, in cases of violence, the latter circumstances would be rare.

In any event, these figures suggest that the "violence" of parolees and MS cases is often exaggerated or appears, because of the visibility of failure cases, to be higher for the overall group than it actually is. This is not in any way to detract from the unquestionable heinousness of the violent crimes which have occurred. It is also not to say that 560 new-crime readmissions (not necessarily violent) by federal releases annually is "acceptable" in any absolute sense: what number is "acceptable" in the circumstances is impossible to say as an absolute. For some, of course, any new crime committed by a person still under sentence for a previous crime is unacceptable, and if it is impossible to predict with certainty who will not commit a new crime if released early, then no early releases at all should occur.

A more moderate view, however, is that early release provides some (perhaps major) benefits such as humaneness, assisting the reintegration of the offender, and controlling penitentiary populations and costs. Some also argue that only early release helps to prevent further involvement in criminal activity. The majority of offenders do not appear to become involved in new criminal activity during the period for which they are at conditional partial liberty in the community before the expiry of their sentence. (It should be noted that in the years in which these 3,303 incidents occurred, approximately 7,000 persons were released onto full parole and 13,000 onto MS.) To hold in prison the approximately 5,000 persons out under community supervision on any given day, in order to prevent the 560 annual new-crime revocations seems, in this view and in the view of the Working Group, excessive. It would be desirable, certainly, to be able to distinguish better those who will be violators, especially the violent ones, in order to detain them, but as will be seen below, the prediction of violence is as yet not within our capability, although a great deal of further study needs to be invested in the subject.

TABLE 7

OFFENCES COMMITTED UNDER SUPERVISION
BY FULL PAROLE AND MS CASES RELEASED FROM
JANUARY 1979 TO DECEMBER 1979 AND READMITTED
OR REVOKED WITH NEW CONVICTION
AS OF JUNE 1980

READMISSION OFFENCE (NEW CONVICTION)	PERSONS REVOKED FROM PAROLE	PERSONS REVOKED FROM MS	TOTAL	PERCENTAGE OF TOTAL OFFENCES
CRIMES AGAINST THE PERSON				
Murder	9	31	40	
Manslaughter	9	21	30	
Attempted murder	0	11	11	
Rape and attempted rape	10	25	35	
Sexual assault	4	23	27	
Other assaults, wounding	17	153	170	
Kidnapping, forcible confinement	6	15	21	
Criminal negligence causing death	2	0	2	
Other crimes against the person	10	45	55	
Sub-Total			391	(11.8%)
ROBBERY	127	394	521	
Sub-Total			521	(15.8%)
CRIMES AGAINST PROPERTY				
Break and enter	192	737	929	
Theft, possession of stolen goods	148	615	763	
Frauds	53	214	267	
Sub-Total			1,959	(59.3%)
NARCOTICS				
Possession of narcotics	7	26	33	
Trafficking and importing	42	72	114	
Sub-Total			147	(4.4%)
MISCELLANEOUS				
Miscellaneous Criminal Code	58	179	237	
Miscellaneous Federal and provincial statutes	2	4	6	
Escape and unlawfully at large	9	33	42	
Sub-Total			285	(8.6%)
TOTAL	705	2,598	3,303	(Grand Total)

We conclude, therefore, that the prevailing impression of a high incidence of violent recidivism by federal releases, especially MS cases, is a distorted one, and the actual rates of successful completion, and of non-violent but unsuccessful completion of supervision, are often overlooked.

A perennial question remains, however, of whether anything could have been done in specific cases to predict violent incidents or do something to control or prevent them. We reviewed the reports of two audits of a series of serious release failures. The first audit, conducted by CSC and NPB, is an analysis of 8 "spectacular incidents" committed by offenders on parole, MS and TA over a two-month period in Edmonton in 1979. The second is an NPB audit of all 49 MS cases involved in "spectacular incidents" from January, 1979 to March 31, 1980. Both studies were based on a reading of case files, but the first involved also a series of interviews with Edmonton area police, penitentiary and parole staff, and private aftercare workers.

(It should be noted, of course, that only a partial picture of violent failure or releases is given from looking at "spectacular incident" reports. As the internal review of the 1979 Edmonton incidents noted, the definition of a "spectacular incident" is quite flexible in both NPB Policy Procedures and CSC Divisional Instructions. Some types of cases seem to attract the label more than others, and not all cases of a violent nature will necessarily be designated as "spectacular". The incidents should not be taken as a random sample or population representative of "release violence".)

The internal audit done of the 1979 Edmonton incidents included the study of eight cases, though at the time some of the Edmonton press and public were referring to a "parolee crime wave" of 100 or more incidents (the others, which became lumped together with the eight federal release cases, involved provincial cases, bail cases and other offenders not on a federal release). These eight cases involved one person on an unescorted TA, three on day parole, two on full parole and two on mandatory supervision.

The most striking finding of this audit was that there appeared to be little which could have been done to prevent these eight incidents. Though the audit made a number of recommendations for procedural changes that would improve the overall system, the report states that it is likely that the outcome would have been the same even had these procedural refinements been in place. Our analysis of these incidents supports these conclusions to some extent, with reservations noted in the next paragraph. Four of the eight offenders had no previous violence registered in their criminal records (though one of these had apparently been involved in brutal victimizations of his fellow inmates in penitentiary) and of these four, one had no prior criminal or juvenile record at all. Six out of eight had an acceptable or reasonably acceptable record in penitentiary. Four had received partial releases before the final one and had succeeded on them; one other had been on a TA program, which was cancelled for possession of contraband. Of the three out of eight incidents which were of a particularly bizarre or disturbing nature, only one allegedly involved an offender whose record of behaviour suggested mental disorder or brutal disregard for human life (the inmate who apparently victimized his fellows).

On the other hand, one of the eight cases had, prior to the "spectacular incident", been involved in violence while under supervision. This one parolee had abused his wife, threatened to kill her and had apparently fired a loaded shotgun in their home during an argument. This incident resulted in a suspension, but NPB did not ultimately revoke the parole as recommended by the parole officer. The latter incident, occurring during the release period, might arguably have resulted in revocation, and thus prevention of the ultimate violence committed by the offender while still on parole. (It can always be argued, of course, that it would have been committed later if not sooner.) In another case, the parolee was severely beaten in "some type of ruckus" at a friend's home, an incident which did not result in a suspension by the parole officer. For the most part, however, the post-release behaviour of these eight persons (in the short time there was to observe it: four cases blew up in less than a month after release) was ambiguous enough to suggest problems but not impending violence or is found in a sufficiently high number of cases as to be unreliable as a predictor; or incidents which might have been taken as "warning signs" were simply not detectable by the parole officer in the normal course of his duties.

The study by NPB of 49 "spectacular incidents" committed on MS in a 15-month period concludes that there were some cases under study in which suspension and revocation could have been more seriously considered by CSC and NPB officials. Some of the behaviour of the offenders, if considered in light of a

violent previous record, could have suggested impending problems. The tendency not to revoke or not to suspend was found to be more frequent among "revolving door" cases where a revocation would inevitably result in a relatively early re-release. It will be recalled from Chapter III that our consultation revealed some of the same reluctance to suspend or revoke in "revolving door" (or "turnaround") cases, variously blamed on parole officers or parole board members. Whatever factors are most to blame for the phenomenon, the Working Group is in agreement that the appearance and reality of "justice" demands that the time left to serve should not dictate suspension or revocation practices in serious cases, and that violence especially should normally result in revocation even in "turnaround" cases.

The MS audit also found that violence or violent "indicators" (not necessarily violent incidents, but might include things such as threats or carrying a weapon) could be found in the prior criminal record, penitentiary behaviour or supervision adjustment of all 49 cases studied, which the auditors felt were insufficiently considered during problem periods under supervision. Various other problems were identified: inadequate documentation; frequent changes in the parole officer assigned to an offender; an extremely stringent NPB practice of not placing on files certain information which is pertinent but might ultimately be seen (with negative consequences) by the offender who requests to see his file under the Canadian Human Rights Act; and instances of poor communication between CSC and NPB about the quality of the community adjustment and the content of the supervision offered.

The Edmonton and MS "audits" resulted in a total of 24 specific recommendations. For brevity's sake, we discuss these below under four substantive headings. Many of the most important of these recommendations have resulted in an identifiable change, and these are noted below. Other recommendations have been rejected by CSC, NPB or both, or are still under consideration. In any event, it is still too early to tell whether any concrete results have been felt from these changes or what the effect of their implementation will be.

1. Information needs

A number of the recommendations were primarily intended to ensure that more information is available to be considered in making decisions about release, suspension and revocation. Some of these recommendations were specifically intended to ensure the transmission of

certain information by CSC to NPB, in order that NPB can provide another caution "check" on cases.

The following recommendations have been accepted by CSC and NPB or were already policy at the time of the incidents: that there be a nationally coordinated system for preparing and processing audits of "spectacular incidents"; that information on an inmate's visits and correspondence be contained in parole documentation; that all new charges laid by police against federal releases be automatically reported to NPB; that there be an automatic update of CSC and NPB files when any new charges against a released offender are adjudicated; and that supervision reports (seen by NPB) specifically state the level of supervision* maintained on the offender. In instances where the procedures were already policy, mechanisms have been put in place to try to ensure more effective implementation of them.

A recommendation that NPB and CSC develop a more specific, common definition of a "spectacular incident" and process for carrying out the required audit, is still under discussion by CSC and NPB.

No specific action has been taken on the remaining recommendations in this group because one or both agencies disagree with them, cannot reach an agreement on how to address them, or are not in agreement that there is a problem: that more information should appear on written files rather than being suppressed or transmitted verbally, for fear of disclosure to the offender under the Canadian Human Rights Act (Bill C-25, 1977: see below); that parole officers should have more frequent contact with persons and agencies in the community with information about the released offender's adjustment; and that CSC send supervision reports to NPB every month for the first eight months after release (rejected by both agencies); that supervision reports contain more qualitative information about the nature of the supervision undertaken and of the offender's adjustment.

2. Accountability needs

Three recommendations were intended to ensure that "quality control" by NPB and CSC be implemented. They

* The level of supervision ("minimum standard") will determine the minimum required frequency of contact between the parole officer and the offender: every two weeks, every four weeks, or every quarter. (CSC Case Management Policy and Procedures Manual, 1980)

all require further written documentation by one or the other agency. Besides being intended to contribute to "quality control", they also seem intended to provide more information on practices to any future audit teams. NPB has agreed to supply more extensive comments on decisions to cancel a suspension (not to revoke) and to provide CSC staff with specific instructions about any new release plans set for these cases, and the information needed for a fresh "community assessment" report on the validity or feasibility of the re-release plans.

Two other "accountability" recommendations have not resulted in any action: that qualified NPB staff note in writing that they have read all supervision reports transmitted by CSC, and where possible make written comments on the case progress; and that there be more extensive written documentation of the actions taken by parole District Office Directors to ensure the quality of supervision by their parole officers.

3. "Tighten up" recommendations

A large group of recommendations are, or seem to be, ultimately directed towards a certain amount of "tightening up" of the system. This can take such forms as more contact between the system and the offender, the obtaining of more information on the offender, and a greater use of sanctions for wrongdoing.

The following recommendations have been accepted and most have monitoring systems in place to ensure their implementation: that stricter adherence be paid to notifying NPB of the proposed use of a private aftercare agency for supervision, and to ensuring that private agencies conform to certain standards for supervision and reporting required of CSC; that no release decision be made to be effective more than 2 months in the future, in order to ensure that up-to-date relevant information is considered; that NPB and CSC consider imposing more "special conditions" on CCC and CRC residents who may be in need of a stricter curfew or other conditions than are other residents of the halfway facility; that over-reliance on telephone contact between the parole officer and offender should not be tolerated; that the (brief) time left to serve by an offender under community supervision should not affect the decision to revoke the offender, especially in cases of serious criminal conduct where justice must be seen to be done; that any special conditions of a day parole

prior to MS be automatically carried over into MS unless otherwise indicated; and that NPB or, at NPB's request, CSC notify local police of the impending arrival of "high risk" MS cases, and of any specific concerns which there are about these cases.

The following recommendations of the "tightening up" variety have not resulted in action: that all released offenders be under "intensive supervision" for at least the first eight months after release (present CSC procedures state that intensive supervision should normally last four to six months); and that NPB give more consideration to special conditions and other possible "preventive measures" for persons considered particularly dangerous who are about to be released on MS.

Still under consideration is a final, rather vaguely worded recommendation that NPB consider the misconduct of a suspended parolee before considering possible new release plans, which was possibly intended to suggest that NPB should more consistently revoke released offenders who commit serious violations.

4. Justice and humaneness needs

A recommendation that NPB be more complete and candid in stating their reasons for revoking a release has been accepted on grounds of fairness, openness and accountability. A second recommendation, that the granting or denial of bail on a new criminal charge not be considered in the decision to revoke a current release, has not met with a formal response.

There has been another recent spin-off from the spate of "spectacular incidents" in the last two years - a number of parole District Offices have established more consistent and closer liaison with police departments in their area to ensure the sharing of relevant information and better communication between the agencies. This liaison, sometimes in the form of a designated parole officer as "police liaison officer", appears to have some valuable benefits in increasing understanding between police and parole, aiding efficient handling of arrest, warrant and notification procedures, and ensuring that identification and other relevant information on persons released to the area is available to police through the parole officers and vice versa. Regular meetings between parole and police officers seem productive for most offices; the designation of a specific parole service member as the usual liaison and information channel with police may be adaptable only for large city offices.

The Working Group tends to the opinion favoured by the Edmonton audit team, that it is unlikely that many of the spectacular incidents would be prevented through the implementation of the recommendations reviewed above. However, most are sound proposals from the case management viewpoint, and close evaluation of the implementation of those accepted should be conducted. In particular, a single coordinating body is needed to monitor the recommendations. The Working Group recommends that a CSC/NPB committee be established to review all the proposals made in these audits, evaluate their soundness, ensure that those which are valid but not yet accepted are implemented, and monitor the implementation and results of all those which are approved. This Committee should report to the CSC/NPB Interlinkages Committee on the progress of this implementation one year hence.

Prediction of violence

From an analysis only of violent failures on release, it may seem appropriate to conclude that violence is easily predicted. The MS audit reported that violence "indicators" were found in the records of all the offenders studied; it sometimes appears that past violence predicts future violence.

Past violence does indeed often appear in the records of persons who commit "spectacular incidents". But not all offenders with records of past violence will commit any violation, let alone a violent one, after release. Further, persons involved in violence do not always have a violent past. Past violence is not, therefore, a reliable sign of approaching violence on supervision, nor is the lack of a violent past a reliable sign that one will be non-violent in the future. However, greater incidence of violence in the past is associated with higher probabilities of violence in future, though the certainty or virtual certainty of violence in future is never assured.

There is no very accurate system for predicting violence which has yet been developed. Walker (1978:40) notes that "nobody has so far reliably defined ... a group of violent males with a probability of further violence approaching even 50 per cent. In other words, we have not yet succeeded in providing criteria which would ensure that a prediction of future violence would be right more often than it would be wrong. With present criteria, it would more often be wrong." For reasons which can be demonstrated through complex mathematics, the more rare an event is, compared to the total number of persons or circumstances considered as possible "causes" of the event, the more difficult the event is to predict. And, regardless of how it may sometimes appear in the media and through other perceptions, violent recidivism among federal offenders is, as we

have seen, not frequent enough to permit accurate prediction of violence (i.e., pinpointing of all or even most of the future violent recidivists). Furthermore, even the available prediction systems which pinpoint some of the future violence do so while mistakenly "identifying" as future violent recidivists several hundred percent more individuals who will not, in fact, turn out to be violent. (Kozol, 1975; Molof, 1965; Steadman and Cocozza, 1974; Steadman and Braff, 1975; Stirrup, 1968; Wenk, Robison and Smith, 1972; Quinsey, 1977.)

An example may prove helpful. This example is drawn from real data on federal offenders released in 1970, 1971 and 1972 and "followed up" for three years after release, in an attempt to develop statistical aids to assist NPB in the prediction of recidivism (Nuffield, 1977). Because NPB was also interested in trying to predict violent recidivism, the researcher isolated only those instances of recidivism which involved actual or implied or threatened violence, in an attempt to "predict" these instances. A very broad criterion was thus selected, which included not only direct violence (homicide, assault, sexual assault, kidnapping, forcible confinement), but also all robberies, which do not necessarily involve violence. This broad criterion was selected in order to increase the "failure rate" and thus the possibility of achieving an accurate prediction: even at that, the failure rate over a three-year period (which would extend past the warrant expiry date of many of the offenders) was only 13 percent.

A numerical scoring system was developed, which (in the construction sample of 1,238 cases) resulted in the following prediction categories:

- CATEGORY 1. (471 cases)
had a .05 failure rate (24 failures out of 471)
- CATEGORY 2. (396 cases)
had a .10 failure rate (40 failures out of 396)
- CATEGORY 3. (231 cases)
had a .20 failure rate (46 failures out of 231)
- CATEGORY 4. (140 cases)
had a .33 failure rate (46 failures out of 140)

The first thing to note is that the most "dangerous" group which the system was able to isolate had a violent recidivism rate of less than 50 percent (33 percent, in fact: two successes out of every three in Category 4).

Thus, if we return to our discussion of Chapter II on incapacitation decisions and the two types of "errors" which can be made, detaining everyone in Category 4 will prevent 46 failures, (correct decisions) but will result in approximately twice as many "type two errors" (identifying as violent recidivists 94 other persons who will not actually commit violence when released). Perhaps more importantly, if our decision-maker were to release everyone in Categories 1 through 3, he would be making 110 "type one errors": in the remaining three categories, 110 persons who would not have been pinpointed will commit a violent act when released. Thus, a decision rule to release everyone in the first three categories and detain everyone in the fourth category would only "catch" about a third of all the future violent recidivists (46 out of a total 155). At the same time, 94 persons would have been detained mistakenly from Category 4: an approximate 200% "overprediction".

Applying the same calculations to a more cautious or conservative decision rule would "catch" more of the future violent recidivists, but would mistakenly identify more persons as future violent recidivists. That is, detaining all 371 persons in Categories 3 and 4 would "catch" 92 out of the total 155 future violent recidivists (or about three-fifths of them), but would mistakenly identify 279 other persons: an approximate 300% "overprediction".

Of course, it can be argued that "type one errors" are far more serious than "type two errors": it is worse to permit a violent crime to happen (at least while the offender is under sentence) than to hold 200% or even 300% too many convicted offenders in penitentiary. The 200 or 300% "overprediction" of violence and robbery in the above system would, in fact, be seen as quite acceptable to many critics, as a price to pay for correctly identifying a third or three-fifths of the future violent recidivists in the population.

The Working Group feels that, even with its rather broad criterion (including robbery) and its rather lengthy follow-up period (three years, or past warrant expiry date for many federal offenders), this violence prediction system is worthy of greater attention than it was received to date in the Ministry. We were struck, as has the Ministry Committee on MS, by the paucity of systematic efforts in the Ministry to study violence and develop more consistent, objectifiable systems for predicting possible future violent offences. We recommend that the above statistical prediction system be reviewed and re-validated on more recent data. It should also, following that process, be calculated for each federal offender at the time of admission, should be made available to CSC and NPB decision-makers on every case file, and should be placed, along

with statistical scores for general recidivism, on the Ministry data system (see below, under our seventh "system-wide concern").

CONFLICTS WITH SENTENCING

The second major system-wide concern we encountered was regarding the coordination of the release processes with the sentencing processes on which they are essentially based. We have already observed some of the problems which can occur in the interface between courts and release: difficulties in obtaining bail for persons suspended from a conditional release, for example.

However, problems of sentencing/release coordination go far deeper than these relatively minor problems. The major difficulties are that, by and large, sentencing judges are not well informed about release, that different judges behave differently in their sentencing vis-à-vis release programs, and that some judges in some instances deliberately set their sentences in such a way as to thwart the possibility of release before a certain date. (The latter difficulty would not be so much of a problem if the former difficulty did not exist, but different judges have individual approaches to dealing with the existence of release, based on different, and often highly imperfect, understandings of how release works.)

Probably all judges know that full parole eligibility normally occurs at the one-third mark in the sentence and that the last third of the sentence is, in the federal system, subject to remission. Beyond these basics, however, a considerable knowledge gap exists in the understanding of many judges. Many do not properly understand the differences between the federal and provincial systems of release, and when imposing a federal term sometimes do so in the mistaken belief that the offender will be immediately eligible for a liberal early release program, as he is in many provincial systems. Many judges are unaware that the federal system (unlike those of the provinces) requires all offenders to be supervised in the community for the remitted portion of the sentence (mandatory supervision: MS). Some judges, like the public, do not fully understand the difference between parole and MS. Some judges assume that anyone released before warrant expiry (federally or provincially) must be on "parole". Some judges believe that full remission is earned by almost all inmates while others have different estimates concerning remission. Few judges can correctly estimate the current parole rate or the possibility that a given defendant will receive parole. Some judges profess a belief - far beyond that now expressed by correctional authorities - in the rehabilitative value of

prison treatment programs, and may therefore sentence offenders on the mistaken assumption that a certain type of treatment (typically psychiatric or trade training) will be provided. Few judges understand properly the difference between temporary absence, day parole, full parole and parole by exception. Judges do not always ensure that they know what portion of his remanet an offender facing a new sentence on a new change will serve in prison after revocation.

In fairness, of course it must be said that some judicial confusion is a product of the complexity, confusion, low visibility, and conflicting objectives created by corrections itself. But we believe that, to some extent, the confusion has often proved functional to judges. Though there are some highly vocal exceptions (Bewley, 1977), it would appear that most judges strongly support the existence of both parole and remission. In fact, and understandably, several take the formal position that what happens after their pronouncement of sentence is not their concern, but falls within the purview of those correctional authorities who have the expertise to make the necessary decision.* A frequent judicial means of phrasing this official view is that "we cannot predict how the offender will work out in prison". This, rather, is for correctional officials to observe and, if appropriate, make release decisions upon.

There maybe other, less formal, reasons that judges support temporary absence, parole and remission. Perhaps, principally, these processes relieve judges of the burden of deciding precisely how long offenders should stay in prison, though their sentences will constrain the upper and lower limits of how much time is to be served. Rather, correctional authorities are given, with a majority of judges' support, the responsibility of determining the release date - and of accepting any inevitable criticism for failures committed by offenders while still under warrant. In addition, the present system relieves judges of the burden of making precise judgments about punishment, and allows them to pronounce a sentence which "sounds tougher" than it actually is, and than they really intend it to be.

Despite their support for conditional release, however, some judges set prison sentences in such a way as to ensure (so far as they understand it) that the offender will not be conditionally released until a minimum period of imprisonment

* This was the consensus view given us during our consultation with the provincial Chief Justices in Ottawa in November 1980.

has been served.* In more candid moments, some judges will admit to in effect tripling the sentence in order to provide for a fixed period of "denuncatory" imprisonment (prior to full parole eligibility), for a remission period, and for a "parole" or "rehabilitation" period. Hogarth (1971), in his study of Ontario magistrates, found that 59.2% of the judges were willing to acknowledge taking into account the possibility of mitigating action by the parole board. Mandel (1975) in fact makes an interesting case for the view that the introduction of parole in Canada has resulted in an overall increase in sentence length and in time served in prison.

This "tripling" effect is not, in itself, particularly troubling: judges ought to be aware and in control of what constraints their sentence will place on the upper and lower limits of imprisonment and release discretion. However, as has been suggested, some judges do not understand these constraints well, and they create anomalies in release. Further, not all judges allow for release in the same ways, and this can create disparities. Finally, of course, though it is at present fairly accurate to assume that all federal offenders will earn close to the maximum one-third remission, it is not warranted to assume that all federal offenders will be paroled, and hence the routine "tripling" of the minimum period may create inequities. The further result is that some offenders serve more time (or sometimes less time) in prison than the sentencing judge intends.

It must be acknowledged, on the other side, that correctional authorities have not always behaved in ways which would reduce conflicts with the judiciary or which would contribute to better understanding and coordination. Perhaps the most obvious example is the official contention that parole and remission do not alter the sentence of the court. All this means, in practical terms, is that they do not alter the date of warrant expiry. But all concerned understand (though some understand it imperfectly) that both parole and remission have a marked impact on the nature of the sentence: how much of it will be served in prison, and how much in the community, and under what conditions. The complexity of eligibility rules has also contributed to confusion among judges about what a sentence "means". Further, some judges may feel that release has been used, and may still be used, to violate the spirit or intent of the sentence.

* Again, however, not all judges understand how their sentences will affect release eligibility; the Working Group heard a particularly alarming story of an Ontario magistrate, on a visit to the Prison for Women, assuring a prisoner that despite her recent 25-year-to-life sentence, ways and means could be found for her to be released shortly by corrections officials.

Additionally, despite increasingly modest claims for rehabilitative effectiveness (Federal Corrections Agency Task Force, 1977), penitentiary officials have not systematically kept judges informed of the limited capacities of those programs (mostly psychiatric treatment and industrial training) which judges place most faith in and often assume will be readily available to the defendant. The introduction of "earned" remission in 1977 and the accompanying statements about how it would operate in a manner which truly distinguished among poor, average and exceptional performances has not contributed to a clear understanding of remission by sentencing judges. Finally, NPB has not, and currently cannot, better inform judges of the more specific criteria in use and how these will affect individual cases, such that judges would have a sound understanding of which defendants would be more and less likely to receive parole.

CSC and NPB must not only make concerted efforts to better inform judges of the formal mechanisms of release programs (and the eligibility constraints imposed by law and procedure upon them), but must also provide them with details as to the actual operation of the various release and imprisonment programs. We would suggest that an annual publication be prepared and mailed to all criminal court judges, explaining not only the formal workings of the system, but summarizing (in far more detail than is available, for example, in current Annual Reports of the Ministry) the numbers of eligible persons who did and did not receive an early release in the year (including rates of remission loss), the average amount of time served prior to release and the average percentage of the sentence served, the length of the release (particularly for TA's and day paroles), some of the characteristics of those released and not released, and the outcomes of the most recent available "cohorts" of releases. (This type of publication requires a better data feedback capability than is presently enjoyed by the Ministry. Later in this chapter we describe the data system needed.)

Also to be included in this publication would be the more specific criteria for release and revocation which we earlier recommended be developed by NPB and CSC. Finally, a brief factual description should be included of the types of programs available in every federal penitentiary, together with a statement of the number of inmates who can be accommodated in these programs. This should very definitely not be a "public relations" exercise, but a precise statement of what are very real and very tight limits upon the resources available for such programs as psychiatric and psychological assistance (typically for example one psychologist available for every 100 to 200 inmates) and industrial employment programs (typically

able to employ less than fifteen percent of all inmates working at a job within penitentiary).

Written publications of the type described could form the basis for improved communication and coordination, but ought to be supplemented by seminars or conferences attended by judges and parole officials on a regular basis. Though attempts to organize these kinds of seminars have been made with limited success in the past, efforts should continue to try to arrange meetings.

Finally, there is one source of conflict and anomalous decisions which is of major concern both in itself and for its implications for penitentiaries and parole, namely sentence disparity. Well documented by Hogarth (1971), and the National Task Force on the Administration of Justice (1977-78) there is enormous unexplained variation in sentences given to similar offenders from region to region, city to city, and individual judge to individual judge. Sentence disparity is a tangible reality in places like Saskatchewan Penitentiary, where offenders who come principally from the three Prairie provinces arrive with very different sentence patterns.

To some extent, as we have seen, parole has the effect of evening out some disparities, particularly in longer sentences, and above we support measures which would enable it to do a better job at this (such as an improved data system to help identify anomalous sentences, and an expanded power of parole by exception).^{*} But there are obvious and very strict limits on what can be done by a post-sentence release authority about a sentencing problem. We would therefore urge that the Canadian judiciary recognize and take action to reduce unexplained and unwarranted inequities in sentences, including the initial decision whether or not to imprison the defendant. While the Working Group has neither the mandate nor ability to recommend the best method for controlling sentences, we are convinced that methods such as requiring judges to give reasons for decisions, listing the aggravating and mitigating factors which can be taken into account, and introducing procedural refinements will not be of much help. Appellate courts, while they play in Canada a more active role in guiding sentences than in many other countries, do not provide the kind of specific direction we consider necessary, and different appellate courts behave in different ways from province to province. We do recommend that, as part of the federal government's Criminal Law Review exercise, serious study be made of numerical sentencing guidelines projects (Gottfredson

* Ironically, the existence of parole and remission may, by removing from judges the burden of determining the exact duration of imprisonment, contribute to judges' failure to come to grips with sentence disparity.

et al., 1979) and presumptive sentencing in California and other U.S. States, though these innovations appear to be too new as yet to be well understood for their effects on sentence disparity (See Chapter V).

ELIGIBILITY DATES

The discussion under this topic is, of course, closely tied to the above discussion of conflicts with sentencing. One of the reasons eligibility dates are of concern to correctional authorities is that they are, for the most part, fixed (through Regulation) by the determination of the sentence. A nine-year sentence will mean full parole eligibility at three years; a three-year sentence will mean full parole eligibility at one year. Thus, sentence disparity translates directly into disparity in release eligibility. Short sentences translate into rapid mandatory release dates. Long sentences translate into long minimum stays in penitentiary. Some offences, such as narcotics importing, even carry a legislative provision removing judicial discretion to set the sentence below a certain number of years.

Requiring minimum periods to be served prior to release eligibility is principally intended to ensure that a certain denunciatory (or deterrent) period is served by all inmates, and allows the correctional system to reassure the public that sentenced offenders cannot be let out before a certain date (though both the public and, to a lesser extent, the judiciary still have a highly imperfect perception of eligibility dates). Minimum periods prior to release eligibility are often supported by parole and political authorities, both in order to allow them to give these assurances to the public, and to provide them with a barometer, or standard of punishment or judicial intent, after which they are free to make release decisions based on more traditionally "correctional" criteria, such as risk and treatment.

There are numerous disadvantages to or arguments against minimum periods, however. First, like any fixed mandatory provision, they are often a source of frustration to penitentiary and parole authorities. They are, by definition, both arbitrary and inflexible, and do not permit decision-makers to make those distinctions among unique individuals and unique circumstances which are the hallmark of "discretionary justice". Opponents of minimum periods argue that no such legislatively-fixed provision is appropriate in a system (such as most North American justice systems) which places such a high priority on responding to the unimaginable variety in human behaviour and circumstance. The strength of the belief in discretionary justice, in fact, is what apparently causes

such phenomena as prosecutors refusing to lay charges which carry stiff minimum penalties, juries refusing to convict on charges which they know would result in the death penalty, and penitentiary authorities resorting to extended gradual release for inmates who do not "belong" in prison. The parole by exception power, before it was cut back to its present state, was undoubtedly intended to serve as a legal safety valve for the kinds of cases in which fixed minimum periods simply seemed too harsh.

Second, minimum periods prior to release eligibility periods are, we have seen, imperfectly understood by sentencing judges, especially with the recent blurring of the distinctions among temporary absences, day paroles and full paroles. Many judges believe that offenders are eligible for close to full release much earlier than is the case, and they accordingly fix their sentence (and thus the real eligibility date) higher than what they really intend, and higher than a judge who understood the provisions better would do in the same case. Opponents of minimum periods argue that these kinds of disparities and unintended consequences would be removed through removal of minimum periods, since though the maximum sentence would still serve as some kind of indicator of judicial intent, the parole board would not be constrained to observe a minimum period of imprisonment before being able to consider release.

Third, minimum periods create confusion among offenders and case preparation staff as to when to apply for releases which do not carry an automatic review date. This can be especially confusing, and can create institutional tension, in instances where the eligibility date has been changed non-retroactively, and two different inmates convicted of the same offence at different times and receiving the same sentence length may have different eligibility dates.

Finally, minimum periods are not always seen by parole boards as the above-mentioned "standard" of punishment. That is, though it is not stated NPB policy, parole board members may, in some individual cases try to estimate what the judge "meant" by a fifteen-year sentence: did he "mean" the inmate should serve five years (full parole eligibility date), or did he "mean" that the inmate should serve ten years (mandatory release date), or did he mean that NPB should choose any term in between that it saw fit? Parole boards are sometimes so leery of appearing to countermand judicial intent that they may indulge in this kind of second-guessing, thus injecting yet another level of disparity into the equation. (NPB may in these cases attempt to contact the sentencing judge to inquire as to his intentions, or to obtain a transcript of the judge's remarks at the time of sentencing.)

Beyond initial arguments about the propriety of eligibility dates, per se, there are, of course, disputes about the levels at which these dates are set. Our basic (and rather typically North American) sentence structure of dividing the sentence into thirds - rather than for example setting the parole eligibility date at one-quarter or one-half the sentence, or the mandatory release date at nine-tenths of the sentence - lends symmetry to our system, but is indisputably arbitrary. Requiring that inmates serve at least six months prior to eligibility for an unescorted TA is likewise an arbitrary function (though not to say a non-functional one).

The Working Group was unable to agree categorically on either the level or the overall validity of eligibility dates. On the one hand, they do clearly create problems which either must be lived with, or circumvented in ways which are mostly cumbersome and inappropriate, such as executive clemency or parole by exception. On the other hand, we do have sympathy for the "balance of powers" argument, which seeks to place part of the decision power with judges (in setting the maximum term and thus the minimum period of imprisonment to be served), part with the penitentiary authorities (in the administration of remission), and part with the parole authorities (in the discretion over the middle one-third of the sentence).

It is clear, however, that there are problems of clarity and confusion caused by minimum periods. We feel better communication with the judiciary in this area is essential, and recommend that in future, every effort should be made to avoid adding any further complexity to eligibility rules.

SPECIAL OFFENDER GROUPS

A number of concerns have been brought to our attention regarding identifiable groups of offenders who have, or appear to have, a particular problem or set of problems with the release process. We were not able to explore these problems in depth, but we note the following concerns and issues for follow-up by future policy groups.

Female offenders are in a unique position federally because there is only one federal penitentiary for women in Canada, the Prison for Women in Kingston. This means that, unless she can obtain a transfer under the federal-provincial Exchange of Service Agreements, the federal female inmate will serve her sentence in an area which can be thousands of kilometers from her home. Additionally, she will serve her sentence in maximum security regardless of her circumstances. The number and quality of prison programs available for her have also traditionally been less than those afforded to men,

though recent years may have witnessed some improvement in program availability. However, the distance from home, the security status involved, and the difference in the types of programs available combine to make individual program planning and release planning more difficult and less meaningful for women. Temporary absences to home are a virtual financial impossibility for some women, and given present rules about the non-exceptional inclusion of travel time in TA time limits, may be a logistical problem as well*.

In their submission to the Study, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies makes a number of recommendations for improving the lot of the female offender vis-à-vis release. Of these, we think three are of particular merit and should be given more study. First, more liberal use should be made of parole by exception (and, we might suggest, of early day paroles) to enable women to be moved closer to their home communities under federal correctional supervision; this "reverse discrimination" may be justified on the humaneness grounds that government policy about jails for women creates an additional deprivation (separation from home and family) not suffered in such high proportions and so automatically by men. Second, funds should be made available to finance conditional releases, particularly TA's, for pre-release planning in areas distant from Kingston. Third, funds should be made available for the Ministry to hire (either directly or through a private agency) a special caseworker who would be assigned full-time to participate in the case management team, to liaise with private aftercare and community service agencies who may be dealing with the female offender before or after release, and generally to ensure more meaningful release and pre-release planning for women. This last suggestion is intended to reflect the apparent fact that the present complement of classification officers is insufficient to deal adequately with the special problems and needs presented by the inmates at the Prison for Women. It is self-evident, finally, that vocational, educational and other programs for women should be brought to a standard which at least matches that available to a comparable male population.

Native offenders have a lower full parole release rate and a higher revocation rate than the population as a whole (Demers, 1978). This is not an indicator of racism in corrections, but in many cases reflects a lack of release plans considered appropriate by releasing authorities. Native offenders sometimes consider this judgment of their release

* NPB may, in "exceptional" circumstances, add an additional 48 hours to a TA permit to allow for long-distance travel. Elsewhere, we have recommended that travel time not be included in the time limits set for TA's (see Chapter III).

plans to be an insistence by authorities that Natives try to adapt their plans and post-release lifestyle to a standard appropriate for white offenders, but not necessarily for Natives.

The Working Group was not in a position to examine this problem in the detail it deserves. We recommend that the Solicitor General's recently constituted study group on Native offenders and the criminal justice system give special attention to the release question during their initial six-month survey of the problems faced by Natives.

Life-sentence inmates present unique problems for the penitentiary and release systems. Those convicted of first-degree murder automatically receive a 25-year minimum term prior to parole eligibility, though after 15 years they may apply to the court to have this term reduced. Second-degree murderers face a 10 to 25-year minimum term, with a similar option to seek a judicial review after 15 years. Generally speaking, other lifers are eligible after serving seven years in penitentiary. Unescorted temporary absences and day paroles are not available to lifers prior to three years before full parole eligibility. Remission does not affect lifers in any way which has real meaning.

To many of the penitentiary officials we talked to, this situation represents a prison management problem which is beginning to be felt and which will be increasingly felt in future. Since lifers have such long periods of "dead time" to serve without hope of relief and without direct incentives to good behaviour, many penitentiary officials believe that they create, and will increasingly create, direct and indirect disciplinary problems. Most murderers are young men and women when they enter penitentiary, and contemplating the age they will be and the years they will have "missed" by the time they are eligible for release can be an extremely difficult reality to adjust to. While no evidence is yet available to demonstrate that these inmates become involved in more disciplinary problems than do other inmates, some officials at Dorchester, for example, blamed lifers for an indirect influence on problems recently experienced there.

Lifers experience particular problems in making release plans because of the extended minimum periods they have to serve. Lengthy imprisonment causes some degree of "institutionalization" which makes it difficult for the inmate to conceptualize his future in terms of release plans. The years he has served have also typically severed most of his contacts with the community and impaired his ability to make realistic release plans. It is difficult to know when to begin

release planning, and the gradual release process itself may be a long, tortuous procedure.

In 1969, Ouimet remarked on the excessive length which a ten-year minimum prior to parole eligibility represented. The Working Group is of the view that long-term inmates may represent a significant problem for penitentiaries (including for populations in the mid-term and long-term future), and that long minimum periods seriously impair the chances of realistic planning of and success on parole. More importantly perhaps, these lengthy minimum periods violate our own sense of humaneness. Though Ouimet deplored minimum terms of ten years or more, and we are inclined to agree, we feel that it is not realistic at this time to propose that, for example, all life sentences carry a seven-year minimum. We accordingly recommend that all minimum terms be subject to judicial review and possible reduction after ten years in prison, under the procedures established for the present provision for review of cases of first- and second-degree murder after 15 years (Criminal Code, Section 762).

ACCESS TO INFORMATION

Some, though not all, of the field staff we consulted said that they were experiencing problems as a result of those provisions of the Canadian Human Rights Act (1977) which permit citizens to have access to information kept about them in federal information banks. The problems reported were of two complementary types: either offenders were gaining access to information which was placing justice officials or third parties in potential danger; or officials, for fear of offenders' gaining access to certain information, were not placing that information on files, some of which could be critical to important decision-making, especially by NPB. A third and related worry is that police, provincial officials, and other persons will refuse to transmit to federal officials important information which they fear may be disclosed.*

Section 54 of the Human Rights Act outlines a series of allowable exemptions to disclosure requirements. These include exemptions for "national security", investigations of crime, impediments to the functioning of a quasi-judicial board, possible physical or other harm to any person, and information obtained on an express or implied promise of confidentiality. Nevertheless, some field staff do report problems in protecting

* Police officials in Edmonton, for example, partially in consideration of this issue, refused to share certain information with CSC and NPB staff for a time. The addition of a police-parole liaison officer has alleviated this problem, however.

certain information from disclosure and have expressed concern about this matter. Many NPB members also report concern over this question. Some police have complained of the fact that their reports do not enjoy a "blanket" exemption (only documents which contain police opinion or advice are exempted).

However, generally speaking, there has been little noticeable decrease in information supplied by police to the Ministry since implementation of the Act in early 1978. If field staff identify information on a file as having been obtained on a promise of confidentiality, or indicate that its disclosure could harm an individual, a request for an exemption is virtually always made and successfully obtained. Part of the problem in the past appears to have been that field staff have not always elaborated their requests for exemptions with specific and supportable information. However, the new guidelines for exemptions recently developed within the Ministry, together with a possible need for refresher training for field staff, may serve to alleviate many of the problems reported. The Ministry will be closely monitoring this program in future.

SERVICES TO AND RELATIONS WITH PROVINCIAL AUTHORITIES

NPB has responsibility not only for making decisions about persons in federal penitentiaries, but in some provinces also exercises the paroling authority for provincial prisoners.* In fact, prior to 1977, NPB handled all provincial paroles except in B.C. and Ontario, where provincial boards had jurisdiction over the indeterminate portion of definite-indeterminate sentences. Since the introduction of enabling legislation in 1977 (Parole Act 5.1), three provinces have chosen to create provincial boards with jurisdiction over all provincial prisoners: B.C., Ontario and Quebec.

The reasons for the creation of these provincial authorities have been various, but are largely related to a desire and a perceived need for the province to have complete control over decisions made about the prisoners in its jails. A provincial board is thought to increase the chances of a coordinated, coherent correctional system within the province. Additionally, NPB has been unable, because of its workload, to give adequate consideration to provincial inmates serving very brief terms: in many instances the prisoner's mandatory release date will be reached at virtually the same time as case

* The parole power is actually, by virtue of the Parole Act, entirely a federal power, which may be delegated to provincial authorities through Section 5.1.

preparation for parole has been completed.* Resource limitations have also not enabled NPB to grant hearings to provincial prisoners, as it does to federal inmates, and this has caused human rights and equity concerns. Resource problems have in addition caused a lengthier turnover time than some provincial authorities are prepared to accommodate, given pressures to get prisoners out as soon as possible. Overcrowding in some provincial jails, combined with a current parole rate which is historically rather low, has also caused these provinces to feel that a provincial board could be more responsive to their needs. Since many provincial systems are heavily oriented towards community-based corrections, having a provincial release authority can enable them to make more internally consistent decisions about who should and should not be participating in community programs.

Those provinces which have not yet opted for their own parole authority have been influenced in that decision by a number of factors. In some of the smaller provinces, funding of an indigenous board may be a problem, including the anticipated consequent increases in related staff. Additionally, the negative publicity attendant on the inevitable parole failures is not an aspect of control which is entirely welcomed, and some authorities may fear a negative impact on their entire community-based correctional system from these kinds of failures.

Nevertheless, there is still the possibility of greater provincial entry into the parole decision-making and supervision areas. There have been some discussions around the creation of an Atlantic regional board, the costs of which would be shared by all the provinces involved. The possibility has also been raised of a "joint" federal-provincial parole board for decisions made about inmates residing in Alberta.

These types of negotiations will doubtless continue while concerns remain about the service available through NPB and CSC for parole decision-making and supervision. A federal-provincial association of persons involved in parole, the Canadian Association of Paroling Authorities, has been formed recently to provide a forum for discussion of topics of mutual interest and concern. NPB is also currently studying proposals to have NPB notify appropriate provincial prisoners of their eligibility dates, to institute automatic parole review rather than review only upon application by a provincial prisoner, greater attention to short-sentence prisoners, an accelerated decision and case preparation

* Though in some instances, those prisoners serving short terms (under 6 months, for example) are not automatically considered for parole under the new provincial authority either.

process, the conduct of hearings for provincial prisoners on whom NPB makes decisions, increased local participation in parole decisions, involvement of provincial staff in case preparation for parole decisions, and supervision of provincial parolees by provincial authorities.

CAPA is a promising vehicle for increased cooperation and discussion among parole authorities of their mutual concerns, and its progress should be considered by the Ministry as a priority concern. A particular concern should be coordination of standards, procedures and programs for temporary absence and day parole in the federal and provincial jurisdictions, and the question of federal offenders on mandatory supervision being supervised, through exchange of service agreements, by provincial authorities. Additionally, an on-going project of NPB to study proposals for improving services to the provinces should continue to be given strong support.

DATA FEEDBACK SYSTEM

One of the principal concerns not only of the persons we consulted, but of the Working Group itself, is the complete lack of a viable, useful data feedback system which would enable decision-makers to have detailed, up-to-date information on the numbers and types of persons being granted and refused the various release forms each month. By this we do not necessarily mean to criticize the Ministry's management information systems, which have never been designed or intended to provide the kind of extremely current feedback which we feel is essential. Instead, we recommend that all parole board members and regional executive officers, wardens, classification officers, parole officers and regional CSC Offender Programs managers be automatically provided with a standard-format description of the decisions made about conditional releases in their own and all other regions every month.* Most of the information needed for this monthly feedback, with the exception of statistical risk prediction scores, is already available in the Ministry data sources, but the data system is not geared or formatted for the feedback needed.

This feedback publication should include the following information on all releases granted and refused, indicating the number of cases falling within various groupings of this information:

* NPB is already exploring the possibilities of setting up computer terminals at regional and national headquarters to permit some kinds of feedback. Whatever the regional activities, the feedback we describe here should be a minimum requirement coordinated through national headquarters.

- release type
- sentence length
- time served in penitentiary
- proportion of sentence served
- statistical estimation of risk and of violent risk
- type of admission
- major offence
- releasing institution and security status
- age
- number of previous imprisonments
- number of previous convictions for indictable offences
- marital status
- special conditions (specify)

Additionally, for TA's, the following information should be supplied:

- escort status
- group or single
- purpose of release (in greater detail than "rehabilitative/medical/humanitarian")
- length of release
- part of approved series/not part of series
- releasing authority

For day paroles, the following information should also be required:

- length of approved release, and actual length of release as implemented
- receiving institution (if any)
- reporting requirements
- purpose of release (in detail)

This regular, up-to-date feedback will help decision-makers to "see" their policies and the differences between their policies and those of other regions and other penitentiaries, enabling more control (if desired) or manipulation of policies in a systematic fashion.

Additionally, on a quarterly basis, all concerned officials should receive information on the outcomes of releases granted either in that quarter (in the case of TA's) or in the equivalent quarter of the previous year, to permit a one-year follow-up of each quarterly "cohort". This outcome information should show the results for the total group, as well as for each category of case information used in the monthly publication (e.g., outcomes for persons released on break and enter). The outcomes should be grouped as follows:

- still under supervision
- suspended, not revoked
- suspended, suspension cancelled
- revoked for technical reasons (specify)
- revoked with new criminal charge (specify charge)
- other

CHAPTER V MAJOR DIRECTIONS FOR RELEASE

Part of our mandate to examine release "from first principles" was to study various major directions which release might conceivably take which would redefine the objectives of release (or reorder the priorities attached to them), which could make us more effective at achieving our objectives, or which would in some way represent a new philosophy.

We have seen in the preceding chapters that the release processes need to come to grips with various questions of objectives. Some of release's most important objectives or functions are not explicitly or formally recognized, and thus probably not very systematically or effectively achieved. Other objectives which are stated as the key "formal" objectives are at issue because they either present great difficulty in implementation, or because we do not have the specific knowledge of how to achieve them with any measurable degree of success. Finally, of course, there is disagreement from various quarters about whether release ought to be pursuing the objectives or having the effects which are observed.

In this chapter, we will discuss a few "models" for sentencing and release systems which will exemplify certain distinct approaches to objectives. They will serve to represent certain "ideal" or "extreme" views of what release is intended, or primarily intended, to do. Some of these "models", for example, emphasize goals of incapacitation and punishment above other goals. Some of them would allow for great flexibility in the choice of some kinds of goals, but are directed primarily at other kinds of goals such as restraint or natural justice. Finally, some of these models can encompass diverse and even conflicting views of objectives, depending on the form they take and the individuals espousing them.

It is important to note that, though the "status quo" is not discussed below as a "model", we are not thereby implying that is not a viable alternative. Rather, the purpose of this Chapter is to examine major innovative proposals and what can be drawn from them.

The "models" we will discuss are:

- "Flat sentencing". All forms of early release (prior to warrant expiry) are abolished. This model reflects concern primarily for objectives of equity, proportionality between offence and punishment, accountability, and clarity and certainty of

punishment. Among its proponents there are, however, strong disagreements about the degree of punishment (and by necessity, incapacitation) to be exacted.

- Single release authority. By contrast to the first model, early releases from prison are retained, and are under the authority of a single correctional body separate from the penitentiary authority (remission is abolished). This model emphasizes goals of incapacitation risk reduction coordination of decision-making, and simplification.
- Institutional authority. Under this model, all early release decisions are made by penitentiary authorities. It emphasizes goals of incapacitation, risk reduction, coordination of decision-making, and control and management of offenders.
- Appellate models. These models would preserve various forms of release, which would or could be administered initially by penitentiary authorities, but would be subject to review by an independent body concerned with coordinating policy, reducing disparity, and preserving the appearance and reality of fairness. The available "appellate" models differ from our present system in ways both large and small.
- Minimalist models. These models would allow for and encourage release as early as possible, and would employ the minimal form of intervention possible in the circumstances. They are premised on objectives of restraint, cost-effectiveness, risk reduction, and the human rights principle of minimal interference in citizens' lives.
- Guidelines. These models preserve administrative discretion as to release, but create explicit, objectifiable decision rules for guiding the exercise of that discretion. They can reflect various types of approaches, but are based primarily on goals of equity, accountability, and clarity.

FLAT SENTENCING

The recent popularity of "flat sentencing" - the abolition of early release, or at least of parole - has been a product of numerous developments and numerous viewpoints from both conservative and liberal philosophies in criminal justice. (Law Reform Commission, 1976; Mandel, 1975; Bewley, 1978.) Recent research (Gottfredsen et al., 1975; Cosgrove et al.,

1978) has been interpreted to mean that though the parole decision-making process appears to be very complex, it can be "explained" (to the extent it is explainable) through a very few factors or dimensions (such as risk, or the seriousness of the crime). This "demystification" of parole has been accompanied by further indications that the factors which are most important to the parole decision process are factors which are known at the time of judicial sentencing. This has led some critics to argue that sentencing judges, who supposedly sentence offenders under conditions of greater visibility and protection for human rights, ought to take back the sentencing power from the parole boards.

Elimination of parole would, in the view of some advocates, bring greater certainty and equity to correctional terms, since the disparities evident in parole would be eliminated. These critics claim that parole judgments are marred by considerations which perhaps ought not to influence the time to be served: considerations of who the offender is (how good or bad he seems) rather than what the offender did on this occasion; considerations of his correctional treatment (which critics argue is a bankrupt ideal since there is no apparent evidence of rehabilitative effectiveness); and considerations of his future risk (which is not particularly well predicted, especially in the case of violence). Some flat sentencing proponents argue that it is fundamentally unfair to punish offenders on the basis of something they might do in future. Critics of parole also point to its susceptibility to fluctuations dependent on sensational parole failures reported in the media, on penitentiary pressures and concerns, and on the idiosyncrasies of individual decision-makers. Parole is thought to be inherently inhumane because of the uncertainty and anxiety it causes inmates. Finally, there are those who would like to see parole eliminated because they would like to see criminals serve longer in penitentiary; there are also those who would like to see parole eliminated at the same time as sentencing reforms are instituted in order to ensure that criminals serve shorter terms in penitentiary, and indeed that fewer people go to jail in the first instance.

The "flat sentencing" model is premised not just on criticisms of parole, but on belief in a system of equal punishments meted out for offences of equal severity. This "commensurate deserts" notion is thought by some to fulfill objectives not only of equity, accountability and fairness, but also of general deterrence. If "two years means two years", it may have through its certainty a greater impact on potential offenders. The authority (and hence the effectiveness) of the sentencing court would be enhanced by flat sentencing, claim its supporters. Finally, punishment of the particular offence

is thought by some to be the only relevant consideration in sentencing, a function for which only a judge is needed.

Twelve U.S. states* have now passed legislation eliminating the traditional parole authority in favour of flat sentencing. (Most have retained remission, however, on grounds of prison disciplinary considerations, and some have even increased its effect.) They have done so in widely varying ways. In Maine, for example, parole was eliminated during a criminal code review, and through maximum terms were reduced somewhat from their former levels, no real additional controls were placed on judicial discretion within these still lengthy permissible maximums. In California, an entirely different sentence structure which drastically curtailed judicial sentence discretion was set up (presumptive sentencing**) at the same time as parole was eliminated, and presumptive terms were set with deliberate consideration for the average amounts of time served in prison which had been the norm for various offence types in the state. In Indiana, the introduction of a new system of five "classes" of felony sentences resulted in both parole abolition and few additional controls on judicial sentencing discretion, since the presumptive and maximum sentence under each class of felony offences was set so high and the allowable range around each presumptive term was set so wide.

It is still largely too early to tell what the effects of these parole abolition experiences in the U.S. will be. The early evidence suggests that, in practice, "flat sentencing" reforms may have (or not have) the following effects:

- The "certainty" of flat sentencing (in the sense of a certain type of offence being likely to invoke a certain predictable sentence) may be more illusory than real, for various reasons. First, unless judicial discretion is circumscribed concurrently, then certainty of sentence is no more assured under

* These are: Alaska, California, Colorado, Illinois, Indiana, Maine, Minnesota, Missouri, New Mexico, New Jersey, North Carolina, Tennessee. In addition Arizona and Pennsylvania have passed determinate sentencing laws, but these retain traditional parole authority release.

** In presumptive sentencing, the legislative defines a range of punishment (e.g. "2, 3, or 4 years") within which the judges sets the sentence, which for the most cases would "presumptively" be the middle term (in our example, 3 years). Canadian and most other sentencing structures define in law only the maximum which can be imposed (not the "norm").

the "flat sentence" model than it is at present, which is to say very little. In fact, variation in the punishments served for similar offences may increase under this model because of the absence of the sentence equalization "by-products" of parole which as was seen of NPB (Chapter II), is a very significant effect. Second, even under flat sentencing reforms designed to curtail sentencing disparities, there are rarely any controls placed on prosecutorial authority to which much of the sentence discretion may "flow". And third, a great deal of discretion is typically left to the judge to choose a non-carceral alternative, to set consecutive or concurrent sentences, to add to or subtract from the sentence for aggravating or mitigating circumstances, and so on, such that more judicial discretion than is immediately apparent still remains left in many flat sentence reforms.

- A second type of certainty, that experienced by the prisoner in knowing precisely how long he will serve, may be achieved by flat sentencing, though in some jurisdictions an increase in remission may bring the potential for continued uncertainty, and in other jurisdictions, some form of discretionary authority (though perhaps not called a parole board) may be preserved which can affect the time served in prison after sentence has been set, particularly through revocation during the supervision period that is often determined by remission.
- Especially if no additional controls have been placed on sentencing discretion, flat sentencing may (it is still too early to tell) cause increases in prison populations. Increased use of prison terms (more people sent to prison) may be an effect of flat sentencing in that it focuses so much attention on prison as a sentencing option. Increased time served in prison may be an effect if sentences increase or stay substantially the same, though compensatory increases in remission can ease the effect. To counteract this, some of the newer bills introduced in the U.S. to implement flat sentencing have in fact explicitly directed the body charged with setting new sentence ranges to consider prison populations and the former norm for time served in setting presumptive sentences*. Some flat sentencing laws, in an attempt

* Basing future sentences on past averages has also been criticized as a system which institutionalizes past practices which have been excessive.

to keep prison populations down, have also directed that a community-based sentence be presumptive, as in Illinois.

- A flat sentencing system may be more susceptible to sensational failures and public and political pressure than the system it replaces. More of the responsibility for sentencing rests with the judge, who is more visible and possibly more open to the pressure of bad press and the immediate demands of the situation. The original or originally drafted sentence lengths for flat sentencing bills are certainly susceptible to being increased during legislative debate, and after passage, through piecemeal amendments during times of "crisis".
- A flat sentencing system may have negative effects on the prison system. It can markedly increase the discretion exercised by prison authorities (through remission) and if inappropriately administered, could increase inmate anxiety and prison tensions. It could affect program participation and the willingness of correctional authorities to maintain a range of programs and activities which is so important to management of penitentiaries, if not to rehabilitation. If the abolition of parole were seen to be an insufficient reform, finally, it could lead to abolition of remission as well - with the attendant effects on prison populations. However, there is as yet no evidence of these negative effects occurring on the prison system in the flat sentencing states the U.S.

Comments on flat sentencing

Flat sentencing has a "common sense" appeal because it is premised on principles of fairness (you should be punished for what you did, rather than who you are or what you may do), equity (people committing similar crimes should receive similar punishments), humaneness (it eliminates some forms of coercion, manipulation and dishonesty towards prisoners, and it is easier to be in prison knowing when your release date will be than wondering if you will be paroled). It also embodies the theory that general deterrence will be enhanced by the disappearance of at least one of the sources of subsequent mitigation of the sentence.

But we have seen, there are reasons to be cautious in expecting that flat sentencing will in fact result in a system of greater equity, fairness, humaneness, or certainty. Parole

abolition may also result in increased prison populations and increased time spent in prison. As our earlier discussions have indicated, the Working Group does not feel that an increase in imprisonment would be desirable, from the standpoint of cost-effectiveness, humaneness, or risk reduction. For the foreseeable future in Canada, moreover, there are only very slight possibilities that effective controls on judicial sentencing discretion can be devised and implemented, and while that remains the case, flat sentencing presents a danger of increases, rather than decreases, in inequities and harshness of punishment.

Nevertheless, we feel certain that this model will continue to be attractive to many, because of its potential benefits and its simplicity. Below we present some of the information which would be needed and cautions which would need attention for this model to be actively considered in Canada.

- A better understanding is necessary of the effects which various changes in sentence lengths and resultant time served in prison would have on penitentiary populations and inmate behaviour. In particular, commissions or other bodies established to propose new penalty schemes should have available statistical advice on current penalties and informed judgments about possible effects on judicial sentence behaviour which could occur as a result of a new sentencing scheme.
- Some of the U.S. states which created sentencing commissions (e.g. Minnesota) to develop new penalty schemes specified that these schemes were to reflect principles of restraint as well as the realities of current institutional capacity and normative punishment levels. Sentencing commissions which are set up by, but independent of, the legislature may be somewhat less susceptible to pressures to propose high presumptive and maximum terms and severe additional punishments which can be imposed under aggravating circumstances.
- Thought should be given to placing concomitant controls on prosecutorial discretion. The elimination of one discretionary body (the parole board) enhances the power and influence left to the other discretionary authorities, the judge and prosecutor. Under a scheme where judicial discretion is also narrowed, the prosecutor's decisions as to how to charge the defendant

and what additional punishments* to invoke will become even more significant. This may simply result in much of the system's disparity remaining, but residing with the prosecutor instead of the judge or parole board. Prosecutors may not be the best group, organizationally, professionally and philosophically, to hold so much of the sentencing discretion. At the very least, attention should be paid to developing guidelines for the exercise of prosecutorial discretion (as in Washington State), to restricting the range of effect which this discretion may have, and to efforts to try to eliminate plea bargaining (as in the State of Alaska).

- It is very difficult to find the proper balances and levels in placing controls or guidelines on decisions about how to charge offenders, about whether to use a custodial or non-custodial sentence, about what length of prison sentence to choose, and whether or not to invoke additional punishments for out-of-the-ordinary offences or offenders. While mandatory, fixed sentences (i.e., the total elimination of judicial sentence discretion) are undesirable and in effect unachievable,** it is unlikely that much control of sentencing would result from preserving the existing levels of permissible sentences and relying upon voluntary self-control by judges. The range of discretion available to judges and prosecutors should therefore be narrowed (to reduce disparity), but not to a point where it encourages the system to find other ways of making the distinctions among individuals which decision-makers consider, and will under any system consider, to be both fair and essential to the smooth operations of the pleading and sentencing processes.

* Under many presumptive sentencing schemes, there is some specification of the aggravating and mitigating circumstances which should be taken into account in setting the "presumption"; the threat of invoking these aggravating and mitigating factors into additional punishments (such as a possible additional six months for carrying a weapon during the crime) is part of the bargaining power often given to the prosecutor under the schemes.

** Mandatory penalties cannot allow, in our view, for all the reasonable distinctions even in severity of offence which one might wish to make. They also tend to be subverted in practice by the low-visibility exercise of discretion elsewhere in the system.

SINGLE RELEASE AUTHORITY

At the other extreme from the "flat sentencing" model is the notion of having a single discretionary authority to make a wide variety of release decisions after the initial pronouncement of sentence.* In its extreme form, this model would give the release authority power to release at any point during the sentence (no minimum times would have to be served prior to parole eligibility) and nothing would require release prior to the expiry of the warrant. In Canada, no recent major reports have recommended such an extreme system, though the National Joint Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police and Federal Correctional Services (NJC) have recommended (1980) that NPB be given full control of the last portion of the sentence (from parole eligibility until warrant expiry; remission would be abolished and with it, mandatory supervision). A similar suggestion was made by the Criminal Lawyers' Association in Toronto, which also recommended that to encourage release of most offenders by the two-thirds (former MS) date, the onus should shift at the two-thirds date to NPB to demonstrate why the inmate should not be released. Any inmate could be kept until warrant expiry, however.

In its extreme form, the single release authority model is associated primarily with ideals of incapacitation, and often also with risk reduction: incapacitation because it increases or is intended by some of its advocates to increase the length of time for which risky offenders can be detained, and risk reduction, because it is concerned with allowing the parole board maximum discretion to make decisions based on clinical judgment of an inmate's readiness, including by means of "testing" him on gradual release or ensuring that he completes a "decompression" cycle or some other prison program before he is fully released. The single release authority model does not have to be premised on a strong treatment ideal, but it does place a high premium on wider discretion to make rational, coordinated release decisions without "artificial" constraints (such as eligibility dates and MS dates). The precise orientation or policy of the releasing authority, however, can vary markedly from simple risk assessment (incapacitation), to emphasis on gradual release (as for the Law Reform Commission's "separation" sentence cases), or even to a commensurate deserts philosophy. Before California's introduction of flat sentencing, in fact, its parole board based its release guidelines on a relative scale of offence severity, with minor variations for prior record: both these

* Under this model, we will discuss only those simple release authorities constituted like a traditional parole board: organizationally separate from the prison authority, but within a corrections department.

factors, were seen purely in terms of just retribution for the nature of the offence, with prior offenders simply "deserving" to serve more time.

In Canada at present, however, the "single release authority" model seems to be proposed from three different perspectives. The first is a concern about the ineffectiveness of MS, which is inextricably coupled to the second concern, about "automatic" release of risky offenders prior to warrant expiry date through remission. Some police are particularly prone to seeing MS as ineffective in controlling recidivism, because they are often in close contact with the more visible cases of failure on MS. They also share some of the frustrations experienced by parole officers over "revolving door" cases who are taken off the street for unacceptable behaviour, but who reappear from penitentiary shortly afterwards. Frustration with MS is often translated into the proposal that all non-paroled offenders should stay in penitentiary until warrant expiry. For NPB, it is frustrating to be continually blamed for having "paroled" MS cases, and to be unable to prevent the "automatic" release of some potentially violent persons prior to warrant expiry. According to advocates of this model, NPB should be given wider discretion to make risk assessments and incapacitative decisions throughout the sentence - or at least for the last two-thirds of it.

The third, and perhaps less pressing, concern which lends weight to the single releasing authority model is concern for coordination under a single authority of all decisions which lead up to or result in a "release". Such an authority can develop systematic release plans, facilitate opportunities for participation in partial release, and make decisions based on release-relevant concerns. The gradual release model has taken on increased significance since Hugessen (1973) and the growth of day parole and temporary absences as a "test" for full parole or a preparation for MS. Rational release decisions should not be constrained (goes the argument) by considerations of denunciation (as in parole eligibility dates) or by the application of a virtually "automatic" system of time credits for "just keeping your nose clean".

Various objections have been raised to the single release authority model. Perhaps most importantly, there is more reluctance today than, for example, five or 10 years ago to vest any single agency with control over all or even most of the sentence, within limits set by warrant expiry. Mistrust expressed by the Chief Justice about NPB's "unfettered power ... without precedent among administrative agencies empowered to deal with a person's liberty" (Mitchell v. Regina, (1976) 25 Cr. 570) would probably become more of a concern under the

single release authority model, simply because the release authority would have more power to use or abuse. Recent and incoming procedural protections may allay some of this concern, however.

The lack of empirical proofs of some of the rationales underlying parole's discretionary decision-making has also caused some drawing back from this model. Parole as an aid to the "reform and rehabilitation" of the offender is, as we have seen, as yet an unproven effect. The limited efficiency of current clinical and statistical prediction of recidivism, calls into question the practicability of risk selection as an objective. The "testing" of offenders through gradual release is open to question as a means of either reducing risk or improving risk prediction, though some research (e.g. in Massachusetts) has pointed to some evidence of a risk reduction effect.

Practical considerations also raise queries about the single release authority. If judicial sentences do not decrease enough to compensate for the abolition of remission, penitentiary populations may rise, a concern to which NPB is officially and actually rather unresponsive. Critics claim that the additional time served by non-paroled inmates would represent greater punishment and incapacitation, but would be of little ultimate benefit, and would have demonstrable costs in human and financial terms, and perhaps also in terms of risk reduction. NPB would almost certainly incapacitate (not parole) a large number of persons on grounds of their dangerousness, who would not later commit an act of violence: violence is so infrequent when compared to the total number of offenders under consideration that overprediction and over-incapacitation on grounds of presumed dangerousness is almost, as has been seen, a mathematical certainty. Critics argue that it is unjust, counterproductive, and too costly to detain until warrant expiry all non-paroled offenders in order to prevent the serious crimes which will be committed by the few. From this viewpoint, mandatory release at two-thirds is a good "safety valve" for the conservative decisions of the parole board.

Another objection raised to this model is that offenders released at warrant expiry, presumably the "worst" offenders, would not be subject to supervision after release. The Working Group supports the availability of post-release assistance to all offenders, though not necessarily on a compulsory basis. However, the "single release authority" model does not necessarily mean an end to the supervision of prisoners released after warrant expiry: this model can include the provision of a "separate supervision term" after release, which is unrelated to the initial "imprisonment term". Various arrangements are possible whereby a released prisoner who

re-offends while under this supervision term may be returned to prison to serve either the remainder of the period in prison, or to serve some period of it up to a maximum limit. Curiously, the "separate supervision term" concept has been applied so far only in the flat sentencing states*, but there is no reason that it could not be applied in models which retain discretionary parole release.

Comments on the single release authority model

As in the previous model, a great deal more will need to be known about the probable effects on sentencing and time served of the model. In addition, the effects on inmate anxiety, penitentiary population, community supervision, and prison discipline (by the abolition of remission) would have to be considered.

Most importantly, however, if parole board authority is to be increased there is arguably a more pressing need for more structuring of, or controls on, their discretion. Philosophically, there would be a need for the release authority to specify its orientation more precisely than at present. Given current concerns about disparity, lack of "mission" and unclear objectives in parole, it does not seem reasonable to increase NPB authority before a review of objectives and specification of decision criteria has been carried out. For example, if parole were to define its role simply as ensuring equal punishment for inmates who committed similar crimes, government would be in a better position to evaluate whether it would make sense to retain minimum eligibility limits and "automatic" early release dates.

RELEASE BY PENITENTIARY AUTHORITY

The arguments for placing all releases in the hands of the penitentiary service are essentially similar to those for placing all releases in the hands of the parole authority. This model would, like the other, allow for coordination of all decision-making by a single authority, without "artificial" constraints from eligibility dates or mandatory early release dates. Often, though not necessarily, implied in the model is the expectation or hope that decisions made will affect the inmate's ultimate risk of re-offending after release. To these arguments are added those that the penitentiary service knows the inmate best and can judge what is best for him at what time. Currently, there is some feeling that if CSC were

* In Colorado, for example, flat presumptive sentences are accompanied by separate supervision periods of 1 year served by all state prisoners after release, and revocations lead to a 6 month return to prison.

responsible for all releases, there would be more releases, and more "cascading" as a result of greater concern for efficient use of resources within CSC.

The "extreme" of this model has not been proposed in Canadian official reports for years, though Hugessen reflected it by recommending "local" review boards on which wardens were represented. Sympathy for this model was found among some of the CSC staff we consulted, however. This model usually takes less extreme forms, such as proposals that NPB commit itself early "in principle" to a release plan for the inmate which is prepared by CSC case management staff as part of the inmate's "individual program plan" (IPP). Another proposal is that remission play a more important role in the release process by becoming "truly earned" and deductible not only from the maximum but also from the parole eligibility date, or in some other way determining when NPB will consider the inmate for release.

Criticisms of this model are the same as those of the single parole authority model, except that fears of placing too much authority in the hands of one body may actually be greater under this model. The possibilities for improper use of release power, or use of release power on the basis of the wrong factors, are considered in this model greater in this model, because of the pressures of the penitentiary environment to constantly control inmates through rewards and punishments. Pressure from inmates on authorities to grant releases is also greater under this model, since the authorities are in closer contact with inmates. The primarily "penitentiary" orientation of authorities under this model is also thought by its critics to be less desirable because of the possibility of too much weight being given to penitentiary adjustment and not enough to community concerns. Adjustment to penitentiary is not generally considered a good predictor of post-release success or failure.

Comments on release by penitentiary authority

The lack of recent support for this model (outside CSC itself) reflects fear about placing the release power in the hands of authorities who already have almost full control over virtually all other aspects of an inmate's life, and by authorities whose prime orientation and constant struggle is to find ways to keep the "lid on" and otherwise encourage appropriate behaviour on the part of both staff and inmates.

In the inmates' rights area generally, and in the release area particularly, the long-term trend has been away from control by individual penitentiary authorities and towards

review by independent authorities such as the Correctional Investigator, the Federal Court, and NPB. This reflects the prevalent view that effective remedies are needed from penitentiary authority decisions. When the person's release to the free world is at stake, concern for review by independent authorities becomes even more important. This is at the base of the current "balance of powers" model, or sharing of release power among the judiciary, parole and penitentiary authorities. It can be expected to continue for the foreseeable future, and until more is known about effective remedies from penitentiary decisions, shifts of release power to penitentiary authorities should not be done wholesale. The next model we examine is in fact concerned entirely with creating the final release authority as a more effective check on penitentiary discretion.

APPELLATE MODELS

Various models for release have proposed that the ultimate releasing authority should assume far more of a role in setting clear policy and ensuring effective review of decisions or recommendations made at the first level by institutional staff. The Law Reform Commission model would allow appeal to the original sentencing court at any time during a "denunciation" sentence in order to effect a change in the length or manner of service of the sentence. For separation sentences, however, the LRC creates a "Sentence Supervision Board" (SSB) which oversees decisions made at the outset by penitentiary staff about releasing inmates on various gradual early releases which are intended to test readiness for full release. Their rationale is that an "independent and impartial" body like a Sentence Supervision Board, whose independence would be further reinforced by being "subject to the general control and supervision of the superior courts", is needed to ensure that deserving inmates are not "lost" in the opportunity system, that criteria, standards and procedures are followed in individual cases, and that an effective appeal mechanism is made available.

Critics of this model (which in many ways bears similarities to the current system) claim that it is essentially indistinguishable, or would be in practice, from the current system, which does not presently serve as an adequate check on penitentiary decisions. The Sentence Supervision Board is not described in great detail by the LRC, but what details are given of the scheme do not distinguish it in significant organizational or professional respects from the current NPB. The LRC does call for the Sentence Supervision Board to produce "express criteria for decision-making", but gives little indication of what these criteria might be other

than that they would encompass a series of presumptive decisions about "testing" and "decompressing" the offender on gradual release. Critics claim that if these criteria are not in fact expressly and objectifiably articulated, there will be no effective policy guidance and no meaningful review of release decisions by the SSB. These same objections touch on another criticism, which is that, in the absence of express criteria, disparity will actually increase because release "policy" will be made by dozens of different case management staff across the country, and review of negative decisions will not be an effective check on this multiple disparity source. The high concordance rates between NPB and case preparation staff show that an NPB/SSB may not operate with much independence from case preparation staff. Finally, the effectiveness of the SSB would be determined, to some extent, by inmate willingness to appeal decisions which they are dissatisfied with. It can often be extremely difficult for an inmate to pursue an appeal through CSC staff who made the original negative decision which is under review. Reliance on inmate appeals is a rather tenuous basis for effective, "independent" review.

To some extent, the second major "appellate" model addresses some of these concerns about independence and effective review. With variations, we were given numerous suggestions to change the parole board into a body (or individual) which operates in a judicial manner. According to some of our consultation participants, the board should be a separate body within the federal court, staffed by persons trained in law and operating in a judicial manner. For others, the power to amend sentences or modify the manner of their service should be shared on a rotating basis by all sentencing judges in a given area, as a periodic duty which would supposedly enhance all judges' understanding of sentence discretion and the post-sentencing process. A final appellate model is the *juge de l'application des peines*, a "sentence administration judge" in France who makes decisions about early release from other judges' initial sentences.

The chief attraction of the more legalistic "appellate" models is, of course, that they are legalistic: they would presumably operate to provide greater procedural protections for inmates, would allow open discussion of the factors to be considered, and would allow formal argumentation of the inmate's (and possibly also the state's) case for release or continued detention. Advocates of these notions are principally concerned about the low visibility of parole, the lack of specification of rules of evidence or criteria for decision-making, and the lack of legal training among board members which might serve to encourage uniform, fair

decisions. It remains to be seen, however, whether these models would in fact provide a greater protection for inmates or would result in "better" decisions, however defined. Some critics would also argue that releasing authorities need to be better informed about the realities of corrections than judges, even judges who are appointed as "corrections/sentence administration" judges, could be expected to be.

It is worth describing the juge de l'application des peines in some greater detail, if only to highlight some of the problems which were encountered with this particular method in France. There is one or more juge de l'application des peines for each district, and by the law of 1958-59, these judges were created in order to effect the participation of judges in the protection of offender rights, and to bring about the individualization of treatment during an era of faith in the rehabilitative ideal. The JAP was created to effect releases of all kinds (TA's, day paroles, full paroles) as well as to affect the conditions and obligations of sentence. There quickly developed strong conflicts between the JAP (who had the decision power) and the prison administration (who had control over resources and the execution of the decisions). A requirements to visit the prisons once a month, together with the enormous number and range of decisions to be made, soon placed a strain on the capacities of the JAP to effect his mandate. Perhaps as a result of these conflicts, in 1972 the JAP was brought more into the stream of corrections by the creation of a Commission de l'application des peines (CAP), a body composed of officials from the local penitentiary who advised the JAP.

Accusations of various types surrounded the JAP, especially following the modifications of 1972, including that releases had become a means of maintaining good order and discipline, rather than promoting rehabilitation. However, tension between the JAP and the prison authorities increased to such an extent that in 1978, the law was amended to introduce minimum periods prior to release eligibility, and to require the agreement of the CAP to all temporary absences on terms over three years. These reforms were in part occasioned by adverse reaction to the over-liberal granting of TA's and remission by the JAP. The 1978 amendments have been severely criticized by the judiciary as a move towards making the JAP an administrative, not a judicial authority, away from the role of protecting offender rights, and in the direction of placing the JAP under the effective authority of the correctional bureaucracy. (Outheliet-Lamonthézie, 1974; Aydalot, 1973; Plawski, 1979; Note, 1976).

The French experience seems to suggest that there will be enormous resource difficulties for a JAP set up along these lines, such that the JAP may soon come, de facto if not de jure, under the domination of the correctional officials who are advising him. Whether the JAP could be protected from these influences through organizational or professional orientation remains to be seen. Certainly, however, there is some reason for caution in drawing conclusions about the JAP as a means of protecting the appearance or reality of "justice".

Comments on appellate models

Appellate models depend heavily on the kind of interest in and resource commitment to "express criteria" and strong safeguards advocated by the Law Reform Commission. No effective review or "watchdogging" of the administration of release by case management authorities appears to be possible without a clear basis for initial decisions, appeal and review. Further exploration of appellate models must further take into account the need for "independence" without naiveté about corrections, or independence may soon become illusory (or be eliminated in order to promote better coordination).

MINIMALIST MODELS

Minimalist models need not be premised on any particular philosophy of release other than that it should represent the least intervention possible consonant with public protection. Minimalist approaches are based on cost-effectiveness and restraint notions, but also on notions of risk reduction, since there is thought to be a connection between the cheapest and most humane measures, and those measures which are most effective (or least harmful) to the readaptation of the offender to society.

Minimal intervention begins before decisions about release, of course, and can extend to attempts to prevent offenders from entering prison in the first place. For the federal release system, a minimalist model would involve presumptive release of all offenders at the earliest possible date, supervision for as short a period as possible under minimal restrictions (if not under a voluntary supervision scheme), and return to penitentiary only for new criminal offences. In terms of the current system, this would probably mean release of most offenders at parole eligibility (or sooner), parole supervision not to endure past the mandatory release date, and the abolition of MS for offenders not paroled. One example of a modified minimalist model was created for NPB in 1977, involving presumptive release for the all offenders who score well on a statistical score for

predicing violent (as opposed to any criminal or technical) recidivism. The remainder of offenders would be "tested" and "decompressed" through gradual, partial releases later in the sentence (Nuffield, 1979).

Minimalist models argue that in the absence of specific evidence about "what works", it is best (and the best use of shrinking resources) to make the least intervention which can still serve important criminal justice aims such as preservation of the denunciatory portion of the sentence. Minimalists argue that the current luxury of relatively abundant resources will be short-lived, and it will become necessary to allocate resources to those offenders who truly need or want them. Some research suggests that the greater the penetration of an individual into criminal justice control systems, the less his chances of succeeding eventually. Minimal interventions are thus thought by some to "work" at least as well as more extensive or vigorous programs in corrections. Finally, minimalist systems are typically cheaper and more humane.

The Working Group is sympathetic to the minimalist view, but recognizes that it may not be the most politically realistic approach at this time, though it may suit anticipated budgetary restraints in the 1980's. In particular, it is far more difficult from the standpoint of public acceptance for a government to remove or relax controls once they have been imposed, than it is to increase or maintain controls: this is probably one of the major "realistic" factors behind the continuation of MS. One minimalist view is clearly worth pursuing, however, and that is the search for better means of identifying which offenders are most worthy of being controlled, in order to allow us to exercise minimal control over the remainder (Ouimet, 1969).

GUIDELINE MODELS

Guideline models for release arose in the 1960's and 1970's as a result of empirical research on decision-making and criminal recidivism, and as part of a human rights concern for greater accountability, visibility, objectivity and equity in criminal justice decision-making.

Possibly the first formal guideline application in criminal justice was to pretrial release decisions in New York City (Vera Institute, 1962). Courts were facing increasing workload pressures which made the increasing number of decisions to be made as to whom to release prior to trial a major problem. Because the major consideration in pretrial release is concern over appearance for trial, evaluation of how to assess the likelihood of appearance was undertaken.

Researchers examining the problem found that using a simple numerical checklist, it was possible to make accurate assessments of how likely various defendants would be to appear for trial if released on their own recognizance. These assessments could be initially made and verified by staff of the court (subject to approval by the judge), thus freeing judges' time for other matters. Perhaps more significantly, evaluations showed that the introduction of the numerical assessment system allowed more persons to be released prior to trial (and without cash bail or sureties) while actually bringing about a reduction in the percentage of persons who failed to appear later for trial. The reason for this phenomenon was that the numerical system was apparently more accurate than were judges at predicting who would fail to appear.

As parole was increasingly the subject of empirical research, applications of the Vera system to parole began to appear. Research on parole decision-making (e.g. Gottfredson et al., 1973) seemed to contradict the belief and assertion made by parole boards that the parole decision is made on the basis of an extremely wide variety of factors, and that each case is considered in a unique fashion on its individual merits. Rather, researchers found that a "hidden policy", of which even parole boards were unaware, existed which could "explain" a great deal of the variance in individual cases decisions. Among parole boards (such as the federal U.S. Parole Commission and in Minnesota) which had wide discretion and were not in many instances constrained by long minimum periods to be served prior to parole eligibility, parole decisions were found to be largely accounted for by only two basic factors: the severity of the offence for which the prisoner was serving time, and the likelihood that the prisoner would commit another crime if released (risk of recidivism). Among parole boards (such as North Carolina) which were constrained by minimum periods to be served prior to release eligibility, parole decisions were found to be almost entirely a product of the risk of recidivism, and in some instances, but less significantly, the institutional conduct of the prisoner.

From this apparent finding that the complexity of parole decisions is more apparent than real, some U.S. states proceeded to formalize the "hidden policies" discovered through research in order to increase visibility and accountability, and to decrease the chances of the "hidden policy" being applied in somewhat differing ways to different prisoners. Accordingly, in those jurisdictions where the severity of the offence was not "taken care of" through the "barometer" of the minimum eligibility date, a standard scale of offence severity was developed, into which each prisoner's current offence could be categorized. Similarly, and in view of the finding that

numerical or statistical systems for prediction of risk are more accurate than professional clinical judgment (e.g. Meehl, 1954; Gottfredson, 1973; Heinz et al., 1976), several U.S. jurisdictions "translated" concern about risk into the use of a statistical scoring system. The formalizing of the risk and crime-seriousness dimensions into standardized scales was intended to ensure the best possible overall prediction and to decrease the chances of individual board members' applying these dimensions in different ways to different cases (unless special circumstances suggested the need to step outside the guidelines). These dimensions then became translated into "presumptive" lengths of time to be served by individual prisoners in non-exceptional circumstances.

"Guidelines" models are thus premised on notions of clarifying and objectifying policy, conscious decisions not to allow other factors to intrude unless there is good reason to do so, and attempting to apply policy as equitably as possible to individual cases. Guidelines are also premised on the notion that it is more humane to inform prisoners in a fairly precise fashion of what they will be "judged" on and how much time they can expect to serve unless their case presents an exception from the general rule.

Criticism of "guidelines" models is of several types. In the first instance, many parole boards and corrections personnel question whether parole decisions are in fact as "simple" as research suggests that they are. Since research cannot "explain" all the variance in parole decisions, these critics argue that other complex and individual factors make up the balance of the variance in parole decisions - not, as the researchers suggest, that the unexplained variance in decisions is simply disparity caused by vague formal and informal policies and differences in approaches taken by different parole board members or panels. Second, critics may object to only a few basic dimensions being used as the foundation for parole decisions, arguing that greater flexibility is needed to consider any number of things, including underworld connections, special humaneness considerations such as family crises, or the presence of other outstanding warrants in other jurisdictions. (Supporters of "guidelines" models argue that these factors can simply be used, as necessary, as reasons to step outside guidelines in individual cases. Factors which are really intended to address questions of risk, however, would not be seen as allowable exemptions from guidelines: attempting to inject "clinical" factors, such as family ties, to improve statistical risk assessments would only reduce their efficiency, according to the guidelines model.)

It is also argued that "guidelines" are less, not more, humane than traditional case-by-case approaches because they try to fit most cases into a Procrustean structure which does not allow for sufficient discretion to take into account unique behaviours and circumstances. The use of a numerical system is also seen as somehow "inhuman" and inappropriate to traditional approaches of discretionary justice. It is claimed that prisoners would prefer a human face on justice, rather than having to "fight the computer". As was seen earlier, however, some research suggests that prisoners prefer to know their probable release date as soon as possible, and to the extent that guidelines systems are consistent with decision predictability and traditional approaches are not, the latter system may from the prisoner's perspective be less humane.

It is also argued, against guidelines systems, that they tend to formalize or "freeze" existing policies rather than seeking improved approaches. They may also prevent future innovation for the same reason. (Guidelines supporters argue, per contra, that it is also impossible to improve and innovate unless one can "see" current policy, which the empirical approach at least allows the decisions-makers to do.) Guidelines critics argue, finally, that disparity is not greatly reduced by these systems in certain practical applications, since the decision-maker's power to step outside his guidelines for defensible reasons still allows him discretion which can be rather broad. It is extremely difficult to assess whether this may be true, since follow-up evaluations of the kind needed are not always available.

Comments on guidelines models

The Working Group has recommended earlier (Chapter III) that an extensive study be made of the factors which enter into NPB decisions, both to shed more light on the complexity or simplicity of "hidden policy" and to determine how much unwarranted disparity is present in NPB decisions.* To this extent, we recognize the validity of the empirical approach to the "demystification" of parole, and support greater visibility and objectivity in decision criteria. We were unable to agree, however, on whether the "Guidelines" approach should be carried to the more formal types of implementation observed in some jurisdictions.

In future study of this approach, it is important to recognize the critical nature of the amount of discretion which

* The Executive Committee of NPB in November 1980 endorsed the notion of such an in-depth study of the factors involved in parole decision-making, but were not prepared to endorse the development of a guideline system at that time.

is to be preserved in the guidelines, and the amount of "mandatoriness" which is to be used. If the amount of discretion preserved is extremely broad, the system will run the danger of not reducing disparity at all. If too many controls are placed on discretion, it can lead to inappropriate and inflexible decisions. This is a very difficult balance to strike, though it should be recognized that a certain amount of dissatisfaction among decision-makers over the breadth of discretion and the mandatory controls may or can be a sign that the guidelines are working properly.

Future study of this approach in Canada should also bear in mind the possibility of using an innovative policy for parole rather than of "freezing" any current "hidden policy" which may emerge. If decision-makers are not content with a system which considers only risk, for example, there is no requisite reason not to make a policy decision to include other factors (such as sentence equalization or "institutional behaviour"), which would still fit the guidelines approach so long as they were objectively and consistently applied. Our recommendation above (Chapter II) that the Ministry take a hard look at what objectives it wishes release to serve should be read in the light of this approach.

CHAPTER VI

SUMMARY OF FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

The Release Study was an internal inquiry into all forms of conditional release, ordered by the Solicitor General in 1980. Its mandate was threefold: to examine the incidence of violent and other violations of conditional release, to examine the problems, issues and concerns with the current system, and to examine release from "first principles": what is it trying to accomplish, and how realistic are its objectives?

The Study first reviewed the objectives of release in the broad context of the purposes of imprisonment. It was found that release has many goals and functions, some of which are not recognized or even intended as "objectives", but whose effects are clearly present. The formal or "official" objectives of release, especially those stated in the three statutory criteria for parole, were found to be either too vague (selection of "undue risks") or based on assumptions which are open to serious question (ensuring that the inmate has received the "maximum benefit" from incarceration, and that parole will aid his "reform and rehabilitation"). The unintended functions and effects of release may be at least as important to the sentencing and correctional systems as the official goals, but their informal status does not permit them to be pursued in an effective or consistent fashion. Some of these unintended functions and effects include the reduction or control of penitentiary populations, the mitigation of punishment, the evening out of sentence disparity, the control and management of penitentiary inmates and programs, and cost savings. Many of the functioning which are important to one agency are not a priority with the other, and vice versa.

The initial finding and recommendation of the Working Group was therefore that the objectives of release need to be addressed in workshops held on a Ministry level* in order to try to achieve more agreement on what we are trying to accomplish, whether any of the traditional objectives should be rejected as unrealistic or inconsistent with modern correctional thinking, whether any of the unintended functions should be recognized and pursued more systematically, how any new objectives set might be articulated in a more specific operational fashion in order to reduce vagueness, and whether changes could be instituted to make the release system more effective at pursuing its goals. Connected to this initial finding and recommendation, the Working Group found an insufficient level of systematic self-

* By "on a Ministry level" we mean in an exercise involving all three major sectors of the Solicitor General involved in correctional (NPB, CSC and the Ministry Secretariat).

monitoring and self-evaluation throughout the imprisonment and release processes, a deficiency which seriously affects the system's ability to address questions of the realism of its objectives and the effectiveness with which they are achieved.

The Study next proceeded to an examination of more operational issues and problems, taking each release program in turn: temporary absence, day parole, full parole, earned remission and mandatory supervision. Some of the findings, of course, relate to the integration of two or more of these processes, and many of the recommendations are similar for various programs: we recommend, for example, the development of more specific, operational criteria for the administration of all release programs, and the availability of more current, detailed feedback to decision-makers on the decisions being made and their outcomes.

Temporary absence has been an extremely successful program of some 50,000 releases annually, of which fewer than one percent are declared unlawfully at large, detained by the police, or terminated for misbehaviour. There have been serious concerns among penitentiary personnel, however, about the recent decreases in the numbers of UTA's, apparently due largely to restrictions imposed in 1977 on the number of hours an inmate may be absent from penitentiary in a given quarter. To remedy this, and to allow for more flexible use of TA's to relieve institutional tension and to reward deserving inmates, we recommend that there be a three-day humanitarian UTA available, at the Warden's discretion, which need not be reserved for extraordinary circumstances such as a family death, but could be used for more broadly "humane" purposes. In addition, we recommend that the limit on rehabilitative UTA's be extended from 72 hours per quarter to 72 hours per month. Cases presently not "delegated" by NPB would, however, remain under NPB authority.

To reduce costs and to make more effective use of community resources, civilian volunteers should be permitted to serve as TA escorts or supervisors. Travel time should not be included in the duration limits imposed on TA's. Every effort should be made to reduce any unnecessary use of community assessments and supervision for TA's. Study should be made of the practicability (given resource limitations) of automatic reviews of inmates for UTA at the date of eligibility. UTA decisions delegated to CSC may be granted at that time, but all UTA denials (if appealed by the inmate), and all TA's administered by NPB, would require NPB involvement at that time.

Day parole was found to be a program which is growing but whose objectives are still unclear and under active debate by decisions-makers and practitioners. We found that there was a

strong current of opinion among Ministry staff and private agencies that day parole is over-used both as a "test" for full release and as a rehabilitative or supportive technique. This may account, in part, for its high success rate of about 80%. We recommend it be used only in cases of clear need or uncertainty about serious risk to the public, and not for the less serious or "risky" offenders. Day parole with a requirement of residence in a halfway facility should not normally be used, merely as a means of achieving release prior to full parole eligibility; an expanded power of parole by exception should be used in these types of cases. The fee paid to private agencies for use of their halfway facilities was found to be too low as it seriously affects their ability to provide adequate program, security and wages to their staff, and the fee should be renegotiated by a Ministry committee. Block funding should be considered as a payment mechanism which would provide more program stability for such facilities. Negotiations should be undertaken with the provinces to remove obstacles to providing all released inmates and day parolees in CCC's and CRC's with health insurance coverage from the date of release. More sites should be designated as "penitentiaries" for the purpose of effecting the administrative release of day parole offenders onto full parole or MS. Better communication is needed to give inmates a more accurate picture of what is expected from CCC or CRC residence. There should be more formal recognition of the need not to put heavy pressure on recently released inmates in halfway facilities for the first brief period of shock and difficult adjustment to normal society. A hearing prior to day parole termination should be mandatory unless the offender waives it. Study should be made of the practicability of automatic review of all inmates for day parole at the time of eligibility.

Full parole selection suffers from vague and questionable statutory criteria, and needs to be reviewed as part of the above-noted Ministry workshops on correctional objectives. Disparities in selection for full parole were found to be a major concern, and we recommend an extensive empirical study of full parole decisions, to determine how much variance can be explained through various legal, organizational, and individual case factors. Parole by exception should be made less "exceptional" through expansion of the current, virtually prohibitive, criteria. There should be more controls on the process for selection and training of new NPB members. Study should be made of the use of screening bodies for potential appointments, and of civil service merit hiring, to protect NPB from the appearance and reality of political appointment. The NPB Internal Review Committee should be strengthened by having a separate membership, and by being permitted to reverse appealed decisions on their substantive merits, to hold hearings, and to establish procedures for the written sharing of information and

reasoning on significant IRC decisions. Once the IRC process has been strengthened, discussions should be undertaken with the Correctional Investigator to determine the practicability of his reviewing parole decisions after the exhaustion of internal reviews. Finally, there is some feeling across the country that the parole rate may be too low; MS cases succeed on supervision at a rate only about 10-15% lower than the success rates of paroled offenders. Overall, about 70% of parolees are not revoked during their supervision period.

Parole supervision has been subject to a great deal of criticism based on research which suggests that offender recidivism is determined much more by factors such as previous criminal involvement than by interventions by government officials. However, the Working Group found this research to be less than definitive, and finds that community supervision has fewer negative effects than imprisonment, and represents a cheaper and more humane program. However, a great deal more research is needed into the actual delivery of specific services to offenders by parole officers, and the effects of these services individually on different types of offenders. There has not been within CSC the needed commitment to community supervision in terms of the provision of resources, training, innovation and evaluation.

The Working Group found a great deal of practical experience and research which leads us to recommend that the "team" and "brokerage" models of parole supervision be more actively pursued and supported through start-up funds and training from national headquarters. The private aftercare agencies are not being used as effectively as they might be, namely in the provision of more diverse and specialized services to offenders than government agencies can provide. More exploration should be done of block funding to encourage and support innovative private agency programs. CSC parole officer man-year formulas should provide for time spent in community resource development. Greater use of volunteers in parole supervision should be encouraged through start-up projects supported at national headquarters. More consideration should be given to the option of relaxing minimum standards for supervision in lower-risk cases in order to permit more effective allocation of existing resources to more pressing cases.

The present conditions of parole are, in some cases, onerous, unrealistic, and unenforceable. The Working Group recommends that they be narrowed to require reporting to the parole office and remaining under the authority of the CSC, remaining in a designated area not bounded by unnatural geographical or municipal borders, obtaining permission to

purchase or carry a firearm, and notifying the parole officer of a change of address or employment status. All other requirements should be designated as "special conditions" by NPB. The practice of specifying restitution to the victim as a condition of parole should be reviewed to determine its legal status and fairness. Reasons given for the suspension of parole or MS should be supplied to the offender in writing and with as much detail as possible of the circumstances surrounding the suspension. Revocation should not be permitted on grounds of preventing a breach of conditions. Research is needed into the ground of actual suspensions and revocations, to address complaints that revocation is over-used in non-criminal circumstances.

Supervised persons often experience difficulties in obtaining bail or a bail hearing when they are under suspension for parole or MS breaches. Possible changes to the Criminal Code should be explored to deal with this, and negotiations should be undertaken to allow provincial facilities and parole offices to be designated as "penitentiaries" for the purpose of revocations in "turnaround" cases. Post-suspension hearing to discuss possible revocation of parole or MS should always be held unless the offender waives the right. Hearings should occur as soon as possible, and normally within two months of notice of request for a hearing.

Finally, the Working Group noted that parole supervision staff morale is low, though we could make few specific recommendations to improve it. The problem seems to be tied to a loss of a sense of "mission" in community corrections, which is tied to the above-noted apparent lack of commitment to the community end of CSC. Other contributory factors appear to be a perceived emphasis on "quantity control", minimum standards, paperwork, and having to serve both CSC and NPB "masters". These problems should be carefully monitored to determine whether they can be remedied in future.

Earned remission was found to offer little promise as a "positive" motivator of exceptional or industrious inmate behaviour. However, it may serve to punish and deter negative behaviour, and may discourage voluntary inmate unemployment. We recommend that it be used as a punishment for unacceptable conduct, and not be used for evaluation of an inmate's "program participation". More specific criteria for its removal should be used to prevent apparent disparities and loss of remission should be reviewable, on appeal by the inmate, to NPB. The term "earned" should be eliminated. Though there was some feeling that remission has little effect on inmate behaviour, either "negative" or "positive", its retention as a control on penitentiary population size was found to be desirable, given

uncertainties about whether sufficient reductions in judicial sentences would accompany its abolition. Finally, criteria for the recrediting of remission should be relaxed to allow for the consideration of a principle of commensurate desserts after parole or MS revocation, since the amount of remission lost for parole or MS revocation is presently determined, not by the nature of the behaviour which caused the revocation, but by the amount of time served in penitentiary prior to release.

Mandatory supervision is a highly controversial program, more controversial in fact than one would expect from a simple examination on its merits, but the diversity of different groups concerned about it (NPB, police, offenders, parole officers) have increased its visibility as an issue. The Working Group was of the view that it is desirable that all persons released from penitentiary have available some form of post-release assistance (as MS provides), but some felt that this should be available on a voluntary basis for non-paroled offenders. Research is needed to determine whether, as some claim, MS offenders are treated differently from parolees simply because they are MS offenders. In particular, the use of technical revocations (as opposed to new-conviction revocations) in MS cases (as indeed in parole cases) should be examined.

Other concerns were reviewed by the Study. The first and most significant of these is recidivism on release, especially violent recidivism. We found the failure rates on various forms of release to be exaggerated, especially for MS, and in some instances, such as TA, to be so low as to suggest that too conservative a selection process may be in place. We examined recidivism from full parole and MS in some detail, and found that fewer than a fifth of all cases return to penitentiary with a new conviction prior to warrant expiry (though some "technical" revocations may mask a new crime which is suspected but unproven). Of these new-crime revocations, 15% involved a clearly violent crime such as assault, homicide or kidnapping, and another 13% were for robbery, which may involve actual violence. This is not to detract from the seriousness and reprehensibility of the violent recidivism which does occur, but popular notions of the frequency of violence appear to be out of proportion to its actual incidence.

The Working Group found little systematic attention devoted to either predicting violence or providing treatment for potentially violent offenders in penitentiary. This may be partially a product of the relative lack of scientific knowledge of how to predict rare events and how to intervene successfully in people's lives, let alone in potentially violent situations.

The second system-wide concern encountered was the lack of coordination and understanding between sentencing authorities and releasing authorities. Release is not particularly well understood by some judges, who may increase their sentence to "allow for" an anticipated early release which may not occur, or may occur much later than expected. Many judges also appear to have much more confidence in the effectiveness of imprisonment and of correctional programs than do correctional officials. We recommend an annual publication to judges, providing more operational information about the actual practice of release, and emphasizing the limited nature of prison treatment.

The Working Group also noted the particular difficulties experienced, or apparently experienced, by certain special offender groups such as Natives, life-sentence inmates and women. It was not possible to explore the Native question in detail, and we recommend that the Minister's special committee on Natives examine difficulties experienced by Natives in preparing release plans which will be acceptable and functional. Lifers can experience a very tortuous preparation and gradual release process, and the lengthy periods of "dead time" which they serve prior to eligibility can be both disfunctional and inhumane. In particular, we recommend that all lifers serving minimum periods of longer than 10 years be able to apply to a court for reduction of that period after the service of 10 years. Women, being normally able to serve a federal sentence only in the maximum-security Prison for Women, experience particular difficulties in planning, obtaining and paying travel expenses for release. We recommend that study be made of three possible changes. First, more liberal use could be made of parole by exception and day parole to move women closer to their home communities under correctional supervision. Second, government funds could be made available to finance releases to areas distant from PW. Third, there may be a need for a special caseworker at PW to help deal with the special release planning and coordination problems experienced by women.

We also reviewed the difficulties reported by some staff in protecting confidential information from disclosure under the Canadian Human Rights Act. New procedures put in place to guide the protection of information which could harm an individual or which would disclose case opinions made on an understanding of confidentiality appear to be adequate, but should be closely monitored by the Ministry. Services to provinces with no parole board of their own are also a concern, since some provinces have complained of lengthy delays in case preparation and of difficulties in NPB's exercise of paroling authority over provincial prisoners. Resolution of these possibly through federal-provincial discussions should be considered a Ministry

priority. Finally, the Working Group considers essential the creation of a management information system which will provide timely monthly feedback to key personnel on the persons being granted and denied various forms of release in their own and other regions.

Lastly, the Study reviewed the major available "models" for release which have been proposed in Canada and elsewhere for defining the proper philosophy which should guide release and the manner in which release should be administered. Many of these models contain elements or reflect approaches which may be meaningful and useful to release in Canada. As "macro" systems, however, which would involve a major re-ordering of release discretion, or its elimination in certain forms, these models may create system imbalances of major significance, about which little is as yet known.

Based on the limited available knowledge about these new models, the Working Group cannot recommend the adoption of any of them as an alternative to the status quo. The available "macro models" for reform should, however, continue to be studied and monitored, especially in the light of any re-ordering of priorities and objectives which may occur as a result of the Study's first recommendation.

APPENDIX A
STATISTICAL INFORMATION

The following data were obtained through the use of a combined data base developed for the Release Study, incorporating into a single offender-based file all the information available on release programs, in the Inmate Record System, National Parole Service Information System, and Temporary Absence data base. These tables were compiled by Release Study staff, not by the management information staff of CSC or NPB. The figures contained in this Appendix may differ from those which appear in other Ministry publications, but in most cases the differences are slight. We believe that the figures contained herein are at least as accurate as those found in other sources.

Though these programs were in operation much earlier, individual case data are available on temporary absence only from July 1976, and on day parole only from 1974.

A few tables are included from other data source surveys. If so, the source is noted.

TABLE A-1

**AVERAGE (MEAN) AGGREGATE SENTENCE FOR PERSONS RELEASED FROM FEDERAL
PENITENTIARY IN 1978 AND 1979, BY OFFENCE GROUP AND RELEASE TYPE**

Admission Offence Group	Aggregate Sentence (months)								
	All Releases			Parole Releases			M.S. Releases		
	No. of Cases	Average Sentence	Standard Deviation	No. of Cases	Average Sentence	Standard Deviation	No. of Cases	Average Sentence	Standard Deviation
CRIMES AGAINST THE PERSON									
Murder	70	life	*	70	life	*	0	N/A	N/A
Manslaughter	323	71	46	182	81	52	141	59	33
Attempted murder	69	89	61	34	111	69	35	67	42
Rape and attempted rape	354	52	30	157	54	26	197	50	32
Sexual assault	103	34	19	16	45	23	87	31	18
Other assaults, wounding	359	34	22	80	42	20	279	32	23
Kidnapping, forcible confinement	76	54	44	31	76	58	45	38	20
Criminal negligence causing death	24	33	19	13	36	16	9	29	23
Other crimes against the person	267	37	24	103	42	22	164	33	24
ROBBERY	2,353	50	39	968	62	49	1,385	42	29
CRIMES AGAINST PROPERTY									
Break and enter	1,922	31	19	463	38	22	1,459	29	17
Theft, possession of stolen goods	844	28	18	177	37	19	667	25	17
Frauds	489	33	24	132	41	24	357	30	23
NARCOTICS									
Possession of narcotics	54	28	16	25	35	10	29	21	17
Trafficking and importing	1,048	52	33	702	55	34	346	45	30
MISCELLANEOUS									
Miscellaneous Criminal Code	316	35	23	99	47	26	217	30	20
Miscellaneous Federal and provincial statutes	11	50	35	3	66	62	8	44	23
Escape and unlawfully at large	72	20	15	5	38	14	67	19	14

* Life imprisonment is mandatory for murder.

TABLE A-2

NUMBER OF ETA'S AND UTA'S GRANTED EACH QUARTER,
JULY 1976 TO SEPTEMBER 1980, BY REGION

Year and Quarter	Atlantic	Quebec	Ontario	Prairies	Pacific	Total
1976-3	951	2,248	3,459	1,742	3,342	11,742
1976-4	911	2,136	2,417	2,037	3,180	10,681
1977-1	928	2,167	5,317	2,453	3,412	14,277
1977-2	729	2,528	2,734	2,588	3,761	12,340
1977-3	917	2,522	4,066	2,560	3,715	13,780
1977-4	949	2,989	3,145	2,254	3,800	13,137
1978-1	1,065	2,802	3,070	2,226	3,087	12,250
1978-2	1,143	3,048	2,886	2,013	3,937	13,027
1978-3	1,115	3,179	2,539	1,872	3,655	12,360
1978-4	1,015	3,921	2,995	1,665	3,273	12,869
1979-1	1,163	3,225	2,712	1,869	3,206	12,175
1979-2	1,457	3,221	2,818	1,598	3,979	13,073
1979-3	1,425	3,551	2,580	1,870	4,660	14,086
1979-4	1,372	3,577	2,773	1,553	4,341	13,616
1980-1	1,477	3,559	2,866	1,636	4,390	13,929
1980-2	1,753	3,410	2,456	1,695	4,644	13,958
1980-3	1,026	2,367	1,812	1,233	3,131	9,569
Total	19,399	50,473	50,651	32,868	63,533	216,924
% of Grand Total	8.9	23.3	23.4	15.1	29.3	GRAND TOTAL

TABLE A-3

**TOTAL NUMBER OF UNESCORTED AND ESCORTED TEMPORARY
ABSENCES FROM JULY 1976 TO SEPTEMBER 1989,
BY YEAR AND QUARTER AND BY ESCORT STATUS**

Year and Quarter	Number (and Percentage) of TA's Granted	
	Escorted	Unescorted
1976-3	7,088 (60.4)	4,654 (39.6)
1976-4	6,599 (61.8)	4,082 (38.2)
1977-1	9,293 (65.1)	4,984 (34.9)
1977-2	7,328 (59.4)	5,012 (40.6)
1977-3	8,884 (64.5)	4,896 (35.5)
1977-4	9,009 (68.6)	4,128 (31.4)
1978-1	9,110 (74.4)	3,140 (25.6)
1978-2	10,868 (83.4)	2,159 (16.6)
1978-3	10,369 (83.9)	1,991 (16.1)
1978-4	10,372 (80.6)	2,497 (19.4)
1979-1	10,383 (85.3)	1,792 (14.7)
1979-2	11,147 (85.3)	1,926 (14.7)
1979-3	12,189 (86.5)	1,897 (13.5)
1979-4	11,417 (83.8)	2,199 (16.2)
1980-1	12,069 (86.6)	1,860 (13.4)
1980-2	11,955 (85.6)	2,003 (14.4)
1980-3	8,128 (84.9)	1,441 (15.1)

TABLE A-4

PURPOSE OF ETA'S AND TA'S
GRANTED FROM JULY 1976 TO SEPTEMBER 1980

Purpose of TA	Number of TA's	Percentage of TA's
REHABILITATIVE		
Sports	38,099	17.6
Social Project	21,130	9.7
Visit family	18,084	8.3
Transition to Community	15,617	7.2
Work Release	13,038	6.0
Visit wife	7,689	3.5
Visit friend	6,761	3.1
Education	1,858	1.1
Job seeking	1,225	0.6
Other	40,037	18.5
		<hr/>
SUB-TOTAL		75.6
MEDICAL		
Medical	42,299	19.5
Dental	4,067	1.9
Psychiatric	1,079	0.5
		<hr/>
SUB-TOTAL		21.9
ADMINISTRATIVE		
PRE-RELEASE	3,267	1.5
		<hr/>
HUMANITARIAN		
Family death	1,134	0.5
Family illness	705	0.3
Family marriage	135	0.1
Other	700	0.3
		<hr/>
SUB-TOTAL		1.2

TABLE A-5

**TOTAL NUMBER OF UNESCORTED AND ESCORTED TEMPORARY
ABSENCES FROM JULY 1976 TO SEPTEMBER 1989,
BY YEAR AND QUARTER AND BY GROUP STATUS**

Year and Quarter	Number (and Percentage) of TA's Granted	
	Group	Single
1976-3	5,296 (45.1)	6,446 (54.9)
1976-4	4,520 (42.3)	6,161 (57.7)
1977-1	6,653 (46.6)	7,624 (53.4)
1977-2	5,362 (43.4)	6,978 (56.6)
1977-3	6,428 (46.6)	7,352 (53.4)
1977-4	6,249 (47.6)	6,888 (52.4)
1978-1	6,238 (50.9)	6,012 (49.1)
1978-2	7,371 (56.6)	5,656 (43.4)
1978-3	6,687 (54.1)	5,673 (45.9)
1978-4	6,788 (52.7)	6,081 (47.3)
1979-1	6,901 (56.7)	5,274 (43.3)
1979-2	7,197 (55.1)	5,876 (44.9)
1979-3	8,182 (58.1)	5,904 (41.9)
1979-4	7,597 (55.8)	6,019 (44.2)
1980-1	8,071 (57.9)	5,858 (42.1)
1980-2	11,211 (80.3)	2,747 (19.7)
1980-3	9,569 -	N/A -
TOTAL	120,354 (55.5)	96,570 (44.5)

TABLE A-6

NUMBER OF GROUP AND SINGLE TA'S GRANTED,
JULY 1976 TO SEPTEMBER 1980,
BY PENITENTIARY

Penitentiary	Number of TA's Granted		
	Group	Single	Total
Maximums:			
B.C. Penitentiary ¹	21	424	445
Kent ²	89	101	190
Edmonton ³	206	2	208
Saskatchewan Penitentiary	41	537	578
Millhaven	265	972	1,273
Prison for Women	2,647	4,850	7,497
Laval	148	1,372	1,520
Archambault	334	1,189	1,523
Centre de développement Correctionnel	139	1,541	1,680
Dorchester	309	2,075	2,384
Mediums:			
William Head	2,711	3,022	5,733
Matsqui	2,073	2,282	4,355
Mountain	16,426	3,558	19,984
Mission ⁴	443	1,129	1,572
Stony Mountain	1,036	3,505	4,541
Drumheller	2,740	5,965	8,705
Bowden	2,759	3,484	6,243
Collins Bay	819	2,559	3,378
Joyceville	1,945	3,202	5,147
Warkworth	2,316	3,599	5,915
Leclerc	2,678	3,765	6,443
Cowansville	946	3,851	4,797
Federal Training Centre	3,133	4,278	7,411
La Macaza ⁵	1,371	1,023	2,394
Springhill	5,999	3,087	9,086

TABLE A-6 (cont'd)

Minimums			
Pandora Centre	0	0	0
Robson Centre	0	5	5
Agassiz ⁶	5,559	1,201	6,750
Elbow Lake	11,532	1,429	12,961
Ferndale	8,216	1,927	10,143
Osborne Centre	0	1	1
Rockwood	2,595	3,748	6,343
Saskatchewan Farm Annex	1,068	1,345	2,413
Drumheller Trailer	34	1,631	1,665
Altadore Centre	0	3	3
Scarboro Cent	0	3	3
Grierson Centre	405	1,685	2,090
Oskana Centre	0	0	0
Montgomery Centre	0	463	463
Bath	1,332	1,124	2,456
Frontenac	840	1,943	2,783
Landry Crossing	2,110	644	2,754
Beaver Creek	10,575	2,718	13,293
Pittsburgh	1,883	1,832	3,715
Beniot XV ⁷	0	1	1
Martineau Centre ⁸	0	0	0
St. Hubert Centre	0	0	0
Ogilvy Centre	0	0	0
Sherbrooke Centre ⁹	0	0	0
Montée St. Francois	9,132	4,738	13,870
St. Anne des Plaines	6,507	2,758	9,265
Westmorland	5,061	1,668	6,729
Shulie Lake	774	41	815
Dungarvon ¹⁰	264	120	384
Carlton Centre	0	0	0
Parrtown Centre	0	0	0
REGIONAL PSYCHIATRIC CENTRES			
RPC Pacific	113	524	637
RPC Prairies	37	37	74
RPC Ontario	8	453	461
REGIONAL RECEPTION CENTRES			
RPC Ontario	267	1,282	1,549
RPC Quebec	314	1,163	1,477

TABLE A-6 (cont'd)

1	Closed	10/77
2	Opened	8/79
3	Opened	10/78
4	Opened	1/78
5	Opened	8/77
6	Closed	10/78
7	Opened	10/77
8	Opened	1/78
9	Opened	1/79
10	Closed	5/77

TABLE A-7

**NUMBER AND PERCENTAGE OF GROUP AND UNESCORTED
TA'S GRANTED, JULY 1976 TO SEPTEMBER 1980,
BY REGION AND SECURITY STATUS**

Region and Security Status	Total Number of TA's Granted	Group TA's		Unescorted TA's	
		Number Granted	Percentage of Total	Number Granted	Percentage of Total
Maximum:					
Atlantic	2,384	309	13.0	378	15.9
Quebec	6,290	935	14.9	519	8.3
Ontario	10,744	3,187	29.7	1,693	15.8
Prairie	860	284	33.0	311	36.2
Pacific	2,019	353	17.5	76	3.8
Total	22,297	5,068	22.7	2,977	13.4
Medium:					
Atlantic	9,086	5,999	66.0	1,417	15.6
Quebec	21,045	8,128	38.6	6,931	32.9
Ontario	14,442	5,080	35.2	3,595	24.9
Prairie	19,490	6,535	33.5	6,671	34.2
Pacific	31,644	21,653	68.4	4,644	14.7
Total	95,707	47,395	49.5	23,258	24.3
Minimum:					
Atlantic	7,928	6,099	76.9	1,132	14.3
Quebec	23,136	15,639	67.6	6,315	27.3
Ontario	25,464	16,740	65.7	6,933	25.5
Prairie	12,518	4,102	32.8	6,705	53.6
Pacific	29,869	25,307	84.7	3,350	11.2
Total	98,915	67,887	68.6	24,435	24.7

TABLE A-8

NUMBER OF INMATES RELEASED ON TA EACH QUARTER,
JULY 1976 TO SEPTEMBER 1980

Year and Quarter	Number of Inmates Released on TA
1976-3	3,232
1976-4	3,109
1977-1	3,538
1977-2	3,444
1977-3	3,619
1977-4	3,413
1978-1	3,348
1978-2	3,561
1978-3	3,561
1978-4	3,609
1979-1	3,366
1979-2	3,592
1979-3	3,448
1979-4	3,425
1980-1	3,477
1980-2	3,598
1980-3	2,877

TABLE A-9

**FREQUENCY OF TEMPORARY ABSENCES GRANTED
PER YEAR TO INMATES RECEIVING A TA,*
JULY 1976 TO SEPTEMBER 1980, BY YEAR**

Year	Number of Inmates Receiving TA's							
	1 TA	2 TA's	3 TA's	4 TA's	5-9 TA's	10-19 TA's	20+ TA's	TOTAL
July-Dec. 1976	2,509	964	545	335	674	341	169	5,537
1977	3,678	1,652	953	708	1,413	700	548	9,652
1978	4,145	1,790	1,067	680	1,338	690	484	10,194
1979	3,908	1,678	1,023	633	1,316	713	547	9,818
Jan.-Sept. 1980	3,164	1,318	746	469	1,010	500	362	7,569
TOTAL	17,404	7,402	4,334	2,285	5,751	2,944	2,110	42,770
% of GRAND TOTAL	40.7	17.3	10.1	6.6	13.4	7.0	4.9	100.0

* Table does not reflect the numbers of inmates who did not receive any TA in the year. In any given year, about 13,000 persons are in or admitted to penitentiary.

TABLE A-10A

**OUTCOME OF ESCORTED TEMPORARY ABSENCES
GRANTED* FROM JULY 1976 TO SEPTEMBER
1980, BY YEAR******

YEAR	Return On Time	Return With Extension	Return Late	Declared Unlawfully At Large	Detained by Police	Termination **	Pre- Release ***
July-Dec. 1976	12,815	386	160	5	15	1	1
1977	28,145	1,477	747	26	10	0	10
1978	30,714	2,610	1,408	55	1	0	3
1979	33,126	2,287	2,624	62	0	1	2
Jan.-Sept. 1980	23,763	1,675	1,624	37	0	0	3
TOTAL	128,586	8,445	1,624	185	26	2	19
% of GRAND TOTAL	89.4	5.9	4.6	0.1	0.0	0.0	0.0

* Does not include 22,424 TA's granted but cancelled prior to execution.

** A "termination" would be made for unacceptable behaviour while on TA, other than failure to return on time.

*** These are "administrative" pre-release TA's which end on the day of granting of a day parole, full parole, or MS.

**** The columns do not add up properly because of some missing dates in the TA system.

TABLE A-10B

**OUTCOME OF UNESCORTED TEMPORARY ABSENCES
GRANTED* FROM JULY 1976 TO SEPTEMBER
1980, BY YEAR******

YEAR	Return On Time	Return With Extension	Return Late	Declared Unlawfully At Large	Detained by Police	Termination **	Pre- Release ***
July-Dec. 1976	7,665	438	405	51	0	0	89
1977	15,144	985	1,051	153	13	13	577
1978	7,121	212	718	122	13	13	733
1979	5,603	177	674	115	11	11	726
Jan.-Sept. 1980	3,814	104	443	70	7	7	487
TOTAL	39,401	1,916	3,292	512	44	44	2,613
% of GRAND TOTAL	82.4	4.0	6.9	1.1	0.1	0.1	5.5

* Does not include 2,858 TA's granted but cancelled prior to execution.

** A "termination" would be made for unacceptable behaviour while on TA, other than failure to return on time.

*** These are "administrative" pre-release TA's which end on the day of granting of a day parole, full parole, or MS.

**** The columns do not add up properly because of some missing dates in the TA system.

TABLE A-11

TA FAILURE* RATE, JULY 1976 TO SEPTEMBER 1980,
BY REGION AND SECURITY STATUS

Region and Security Status	Total Number of TA's Granted	TA Failures*	
		Number	Percentage of Total
Maximum:			
Atlantic	2,384	10	0.4
Quebec	6,290	5	0.1
Ontario	10,744	24	0.2
Prairie	860	3	0.3
Pacific	2,019	4	0.2
Total	22,297	46	0.2
Medium:			
Atlantic	9,086	38	0.4
Quebec	21,045	144	0.7
Ontario	14,442	135	0.9
Prairie	19,490	146	0.7
Pacific	31,644	65	0.2
Total	95,707	528	0.6
Minimum:			
Atlantic	7,928	24	0.3
Quebec	23,136	47	0.2
Ontario	25,464	88	0.3
Prairie	12,518	32	0.3
Pacific	29,869	32	0.1
Total	98,915	223	0.2

* A TA "failure" is defined as an early termination, being detained by the police, or being declared unlawfully at large.

TABLE A-12

NUMBER OF DAY PAROLES* GRANTED,
1967 TO FIRST QUARTER OF 1980

Year of Granting	Number of Day Paroles Granted
1967	19
1968	11
1969	47
1970	123
1971	336
1972	394
1973	1,127
1974	1,750
1975	1,449
1976	1,716
1977	1,988
1978	2,713
1979	2,624
Jan-March 1980	596

* Includes "temporary paroles" in 1973
1974 and 1975.

TABLE A-13

NUMBER (AND PERCENTAGE) OF M.S. RELEASES
WHO HAD PARTICIPATED IN DAY PAROLE PROGRAM,
BY YEAR, 1974-1979

Year of M.S. Release	Number (and Percentage) Participating				
	Day Parole Granted & Cancelled	Successful Day Parole	Day Parole Failure	No Day Parole	Total M.S. Releases
1974	32 (1.3)	330 (13.5)	13 (0.5)	2,075 (84.7)	2,450
1975	59 (2.4)	538 (22.2)	23 (0.9)	1,803 (74.4)	2,423
1976	61 (2.4)	597 (23.4)	9 (0.3)	1,880 (73.8)	2,547
1977	57 (2.0)	642 (23.1)	5 (0.2)	2,077 (74.7)	2,781
1978	51 (1.8)	609 (21.4)	127 (4.4)	2,054 (72.3)	2,841
1979	49 (1.9)	514 (20.1)	253 (9.9)	1,741 (68.1)	2,557
TOTAL	309 (2.0)	3,230 (20.7)	430 (2.8)	11,630 (74.5)	15,599

TABLE A-14

**NUMBER (AND PERCENTAGE) OF FULL PAROLE RELEASES
WHO HAD PARTICIPATED IN DAY PAROLE PROGRAM,
BY YEAR, 1974-1979**

Year of Full Parole Release	Number (and Percentage) Participating				
	Day Parole Granted & Cancelled	Successful Day Parole	Day Parole Failure	No Day Parole	Total Full Parole Releases
1974	20 (1.4)	371 (27.3)	1 (0.0)	967 (71.1)	1,359
1975	5 (0.3)	570 (45.1)	0 (0.0)	689 (54.5)	1,264
1976	11 (1.0)	466 (44.1)	2 (0.0)	578 (54.7)	1,057
1977	18 (1.2)	694 (46.9)	0 (0.0)	796 (51.9)	1,481
1978	8 (0.5)	865 (55.2)	7 (0.4)	687 (43.8)	1,567
1979	15 (0.8)	1,033 (59.9)	36 (2.1)	640 (37.1)	1,724
TOTAL	77 (0.9)	3,999 (47.3)	46 (0.5)	4,330 (51.2)	8,452

TABLE A-15

PROBABILITY OF RECEIVING PARTIAL* AND FULL RELEASE
TYPES, FOR PERSONS ADMITTED TO PENITENTIARY AFTER
JULY 1976 AND RELEASED FROM JANUARY, 1978 TO JUNE 1980

Partial Release Participation**	Proportion of All Cases	No. of Cases	Percentage of Cases Receiving Full Parole
Cases granted ETA, UTA and DP	.26	2,579	56
Cases granted no ETA, UTA or DP	.17	1,751	18
Cases successful at ETA, UTA and DP	.22	2,196	64
Cases failing at ETA, UTA and DP	.00	0	N/A
Successful ETA (and no other release types)	.15	1,468	26
Successful UTA (and no other release types)	.07	687	21
Successful DP (and no other release types)	.04	389	60
Failure on ETA (and no other release types)	***	12	8
Failure on UTA (and no other release types)	***	11	0
Failure on DP (and no other release types)	.01	58	16
Successful ETA and UTA (no DP)	.18	1,786	33
Successful ETA and DP (no UTA)	.07	749	61
Successful UTA and DP (no ETA)	.03	321	61
No TA granted	.22	2,198	25
ETA success	.67	6,808	43
No ETA	.32	3,264	28
ETA failure	***	40	10
UTA success	.53	5,364	44
No UTA	.44	4,454	32
UTA failure	.02	205	12
DP success	.37	3,729	62
No DP	.58	5,853	25
DP failure	.05	531	11
All cases		10,112	37

* The column titled "Proportion of all Cases" gives the probability of participating in each pattern of partial releases.

** Abbreviations in the Table refer to escorted temporary absence (ETA), unescorted temporary absence (UTA), and day parole (DP).

*** Numbers in this cell are too small to permit meaningful calculation.

TABLE A-16

**OUTCOME (TO JUNE 1980) OF DAY PAROLES GRANTED
FROM JANUARY 1967 TO MARCH 1980²**

Type of Termination	No. of Cases	% of Cases
Forfeited for new conviction ²	562	3.8
Revoked without new conviction	681	4.7
Terminated by NPB ³	1,139	7.8
DP expired while suspended	2	0.0
Regular expiry of DP program ⁴	910	6.2
Early termination (DP program ending before expiry of approved period) ⁵	1,319	9.0
Termination through release onto full parole or MS	753	5.2
Other terminations ⁶	263	1.8
No record of termination ⁷	8,963	61.3
Died during DP	26	0.2
TOTAL	14,618	100.0

¹ It should be noted that the number of cases in this table does not add up to the number of day paroles "granted" in Table 12 because of data base inadequacies. This Table does not include 614 day paroles granted but then cancelled prior to execution. For summary purposes, the first four categories in this Table, plus the "other terminations" category, have been counted as day parole "failures", yeilding an overall failure rate of 18.1%. See notes, below.

² "Forfeiture" of parole is a term formerly used to denote what was an automatic parole revocation upon grounds of new criminal conviction.

³ This cateogry denotes an early termination of day parole for reasons related to unacceptable behaviour on the part of the offender, such as failure to conform to the rules of a CCC.

⁴ This category denotes a termination of day parole through the expiration of the approved period (typically four months), without any renewal of the program, continuation, or release onto full parole or MS.

TABLE A-16 (cont'd)

- 5 This category denotes an early termination of day parole as a result of the purpose for which it was granted ending prior to the expiration of the approved period. For example, a day parole granted to allow the inmate to pick apples might be terminated early if the apples ran out before the four-month approved period.
- 6 Though NPB surveys suggest that some of the persons in this category may simply be early terminations (as above). However, we have counted all these entries as "failures" in our overall totals.
- 7 These cases have all been counted as "successes" because they presumably indicate that the day parole was continued, is still active, or expired at the end of the program. We are assuming, in other words, that any negative outcome of the day parole to date would have been recorded.

TABLE A-17

**OUTCOME (TO JUNE 1980*) OF ALL FULL PAROLE AND M.S. RELEASES FOR PERSONS
ADMITTED TO PENITENTIARY AFTER JULY 1976 AND FULL RELEASED FROM
JANUARY 1978 TO JUNE 1980, BY PARTICIPATION IN PRIOR PARTIAL RELEASES**

Partial Release Participation**	No. of Cases	Percentage Granted Full Parole	Percentage Successes* on Full Parole	Percentage Successes* on M.S.
Group as a whole	10,112	37	87	72
Cases granted ETA, UTA and DP	2,579	56	90	78
Cases granted no ETA, UTA or DP	1,751	18	85	68
Cases successful at ETA, UTA and DP	2,196	64	90	80
Cases failing at ETA, UTA and DP	0	N/A	N/A	N/A
Successful ETA (no other release types)	1,468	26	83	69
Successful UTA (no other release types)	687	21	88	73
Successful DP (no other release types)	389	60	83	64
Failure on ETA (no other release types)	12	8	----	----
Failure on UTA (no other release types)	11	0	----	----
Failure on DP (no other release types)	58	16	----	65
Successful ETA and UTA (no DP)	1,786	33	87	75
Successful ETA and DP (no UTA)	749	61	87	74
Successful UTA and DP (no ETA)	321	61	89	76
No TA granted	2,198	25	83	67
ETA success	6,808	43	88	74
No ETA	3,264	28	85	70
ETA failure	40	10	----	----
UTA success	5,364	44	89	76
No UTA	4,454	32	85	68
UTA failure	205	12	76	73
DP success	3,729	62	89	76
No DP	5,853	25	85	71
DP failure	531	11	79	73

* Full paroles and MS cases registered as "successes" (i.e. persons not revoked) may still be under supervision and ultimately result in a revocation, so success rates in this Table are skewed high. The Table should be read for internal comparisons, not as absolutes.

** Abbreviations in the Table refer to escorted temporary absence (ETA), unescorted temporary absence (UTA), and day parole (DP).

*** Numbers in this cell are too small to permit meaningful calculation.

TABLE A-18

**NUMBER OF FULL PAROLE, MANDATORY SUPERVISION AND
DIRECT DISCHARGE RELEASES, 1970-1979, BY YEAR OF RELEASE***

Fiscal Year of Release	Number (and percentage) of Full Parole Releases	Number (and percentage) of M.S. and Direct Discharge Releases	Total Full Releases**
1969-70	2,054 (49)	1,896 (48)	3,950
1970-71	2,764 (61)	1,554 (36)	4,318
1971-72	2,366 (58)	1,512 (39)	3,878
1972-73	1,738 (47)	1,669 (49)	3,407
1973-74	1,247 (33)	2,316 (65)	3,563
1974-75	1,615 (33)	2,633 (62)	4,248
1975-76	1,315 (29)	2,553 (66)	3,868
1976-77	1,512 (25)	2,689 (64)	4,201
1977-78	1,747 (31)	2,850 (62)	4,597
1978-79	1,920 (33)	3,002 (61)	4,922

* Source: CSC Weekly Population Movements

** Includes releases through court order, death, provincial transfers, and other miscellaneous means, which account for some 3-11% of all releases in the years shown. For this reason, percentages for full parole and MS/direct discharge releases do not add to 100.

TABLE A-19

TIME SERVED BEFORE FULL PAROLE, PERSONS RELEASED FROM
JANUARY 1970 TO JUNE 1980

Time Served in Penitentiary	Number of Cases	Percentage of Cases
1 year	5510	30.1
< 2 years	7748	42.4
2 < 4 years	3382	18.5
4 < 6 years	862	4.7
6 < 8 years	376	2.1
8 < 10 years	175	1.0
10 < 15 years	173	0.9
15 < 20 years	29	0.2
20 < 30 years	20	0.1
Total	18275	100.0

* Percentages do not include released lifers.

TABLE A-20

PERCENTAGE OF AGGREGATE SENTENCE SERVED BEFORE FULL PAROLE,
PERSONS RELEASED FROM JANUARY 1970 TO JUNE 1980

Percentage of Sentence Served	Number of Cases	Percentage of Cases*
< 20%	270	1.5
20 < 30%	621	3.5
30 < 40%	8695	49.2
40 < 50%	3824	21.7
50 < 60%	2677	15.2
60 < 70%	1326	7.5
70 < 80%	138	0.8
80 < 90%	62	0.4
90 < 100%	44	0.2
Lifers released	529	-
Total	18186	100.0

* Percentages do not include released lifers.

TABLE A-21

**AVERAGE (MEAN) TIME SERVED BY PERSONS RELEASED FROM FEDERAL
PENITENTIARY IN 1978 AND 1979, BY OFFENCE GROUP AND RELEASE TYPE**

Admission Offence Group	Time Served (months)								
	All Releases			Parole Releases			M.S. Releases		
	No. of Cases	Average Time Served	Standard Deviation	No. of Cases	Average Time Served	Standard Deviation	No. of Cases	Average Time Served	Standard Deviation
CRIMES AGAINST THE PERSON									
Murder	70	131	66	70	131	66	0	N/A	N/A
Manslaughter	323	36	23	182	33	22	141	40	25
Attempted murder	69	49	31	34	51	33	35	46	30
Rape and attempted rape	354	30	20	157	24	15	197	34	23
Sexual assault	103	22	14	16	26	17	87	21	14
Other assaults, wounding	359	21	16	80	18	11	279	22	17
Kidnapping, forcible confinement	76	28	18	31	30	21	45	26	16
Criminal negligence causing death	24	18	15	13	16	8	9	21	23
Other crimes against the person	267	21	16	103	18	12	164	22	17
ROBBERY	2,353	28	22	968	28	22	1,385	29	21
CRIMES AGAINST PROPERTY									
Break and enter	1,922	19	13	463	18	12	1,459	20	13
Theft, possession of stolen goods	844	17	14	177	18	16	667	17	14
Frauds	489	20	17	132	20	16	357	20	18
NARCOTICS									
Possession of narcotics	54	13	9	25	14	4	29	13	12
Trafficking and importing	1,048	25	17	702	22	15	346	30	21
MISCELLANEOUS									
Miscellaneous Criminal Code	316	20	15	99	21	16	217	20	15
Miscellaneous Federal and provincial statutes	11	29	15	3	33	17	8	28	15
Escape and unlawfully at large	72	14	12	5	18	6	67	14	13

TABLE A-22

OUTCOME (TO JUNE 1980*) OF FULL PAROLE AND
MS RELEASES, JANUARY 1974 TO DECEMBER 1979,
BY SECURITY STATUS OF RELEASING PENITENTIARY

Security Status	Full Parole**		M.S.**	
	Number of Releases	Percentage of Successes	Number of Releases	Percentage of Successes
Minimum	3,265	80.2	2,855	63.2
Medium	3,953	72.6	7,332	55.0
Maximum	901	67.2	5,301	48.6
Total	8,450	75.2	15,627	54.3

* Cases registered as "successes" may still be under supervision and ultimately result in a revocation, so success rates in this Table are skewed somewhat high.

** Total numbers are greater than sum because of missing institutional codes in some records.

TABLE A-23

PAROLE RATE* AND FULL PAROLE AND MS OUTCOMES
(TO JUNE 1980**), PERSONS RELEASED
FROM JANUARY 1974 TO DECEMBER 1979, BY REGION

Region	Parole Rate	Percentage of Full Parole Successes	Percentage of MS Successes
Atlantic	44.8	72.7	54.8
Quebec	51.3	80.3	62.3
Ontario	37.8	74.2	62.2
Prairie	32.2	73.3	51.5
Pacific	34.8	75.2	52.1
Total	40.5	75.2	54.3

* Defined as the percentage of all full releases which were by full parole (not MS or direct discharge).

** Cases registered as "successes" may still be under supervision and ultimately result in a revocation, so success rates in this Table are skewed somewhat high.

TABLE A-24

**OUTCOME (TO JUNE 1980) OF FULL PAROLE RELEASES
FROM 1970 TO 1979**

Year of Release	Number (and Percentage) of Full Parole Releases					Still Under Supervision
	Total Releases on Full Parole	Revoked Without New Offence	Revoked With New Offence	Offence After Successful Completion*	Successful Completion, and no Subsequent Readmissions	
1970	2,519	348 (13.8)	751 (29.8)	151 (6.0)	1,221 (48.5)	48 (2.0)
1971	2,339	297 (12.7)	674 (28.5)	125 (5.4)	1,222 (52.2)	37 (1.6)
1972	1,756	209 (11.9)	442 (25.2)	97 (5.5)	988 (56.2)	20 (1.1)
1973	1,191	116 (9.7)	219 (18.4)	65 (5.5)	751 (63.0)	40 (3.3)
1974	1,359	125 (9.2)	224 (16.5)	39 (3.0)	906 (66.6)	65 (4.8)
1975	1,264	141 (11.1)	181 (14.3)	39 (3.2)	790 (62.5)	113 (8.9)
1976**	1,057	88 (8.3)	127 (12.0)	20 (2.0)	646 (61.1)	176 (16.6)
1977**	1,481	125 (8.6)	146 (9.8)	21 (1.4)	837 (56.5)	352 (23.7)
1978**	1,567	142 (9.1)	139 (8.9)	6 (0.4)	649 (41.4)	631 (40.3)
1979**	1,724	104 (6.1)	100 (5.8)	1 (0.0)	175 (10.1)	1,344 (77.9)

* These cases successfully completed their parole supervision period, but were subsequently readmitted to penitentiary for a new offence after the completion of the parole period.

** It should be noted that many of the persons released in these years are still under supervision as of June 1980, and revocation rates for these release years must therefore not be taken as definitive.

TABLE A-25

**OUTCOME (TO JUNE 1980) OF M.S. RELEASES
FROM 1970 TO 1979**

Number (and Percentage) of M.S. Releases						
Year of Release	Total Releases on M.S.	Revoked Without New Offence	Revoked With New Offence	Offence After Successful Completion*	Successful Completion, and no Subsequent Readmissions	Still Under Supervision
1970	3	0 (0.0)	1 (33.3)	1 (33.3)	1 (33.3)	0 (0.0)
1971	80	8 (10.0)	25 (31.3)	10 (12.5)	37 (46.2)	0 (0.2)
1972	871	103 (11.8)	227 (26.1)	131 (15.0)	410 (47.0)	0 (0.0)
1973	1,780	234 (13.1)	445 (25.0)	248 (13.9)	852 (47.8)	1 (0.1)
1974	2,382	251 (10.5)	616 (28.9)	297 (12.5)	1,209 (50.7)	9 (0.3)
1975	2,431	329 (13.5)	623 (25.6)	278 (11.4)	1,199 (49.3)	2 (0.1)
1976	2,555	520 (20.4)	594 (23.2)	218 (8.5)	1,219 (47.7)	4 (0.1)
1977	2,822	578 (20.5)	547 (19.4)	278 (9.9)	1,408 (49.8)	11 (0.3)
1978	2,913	551 (18.9)	454 (15.6)	271 (9.3)	1,513 (51.9)	124 (4.2)
1979**	2,524	465 (18.4)	369 (14.6)	59 (2.3)	985 (39.0)	646 (25.6)

* These cases successfully completed their mandatory supervision period, but were subsequently readmitted to penitentiary for a new offence after the completion of the MS period.

** It should be noted that many of the persons released in this year are still under supervision as of June 1980, and revocation rates for this release year must therefore not be taken as definitive.

TABLE A-26

OFFENCES COMMITTED UNDER FULL PAROLE
BY PERSONS RELEASED FROM JANUARY 1975
TO DECEMBER 1979 AND READMITTED TO
FEDERAL PENITENTIARY WITH NEW CONVICTON
FROM JANUARY 1975 TO JUNE 1980

Admission Offence Group	Number of Full Parole Cases Revoked	Percentage of Total Offences
CRIMES AGAINST THE PERSON		
Murder	9	1.3%
Manslaughter	9	1.3%
Attempted murder	0	0.0%
Rape and attempted rape	10	1.4%
Sexual assault	4	0.6%
Other assaults, wounding	17	2.4%
Kidnapping, forcible confinement	6	0.9%
Criminal negligence causing death	2	0.3%
Other crimes against the person	10	1.4%
Sub-Total	67	9.5%
ROBBERY	127	18.0%
Sub-Total	127	18.0%
CRIMES AGAINST PROPERTY		
Break and enter	192	27.2%
Theft, possession of stolen goods	148	21.0%
Frauds	53	7.5%
Sub-Total	393	55.7%
NARCOTICS		
Possession of narcotics	7	1.0%
Trafficking and importing	42	6.0%
Sub-Total	49	7.0%
MISCELLANEOUS		
Miscellaneous Criminal Code	58	8.2%
Miscellaneous Federal and provincial statutes	2	0.3%
Escape and unlawfully at large	9	1.3%
Sub-Total	69	9.8%
TOTAL	705	100.0%

TABLE A-27

**OFFENCES COMMITTED UNDER MANDATORY SUPERVISION
BY PERSONS RELEASED FROM JANUARY 1975 TO
DECEMBER 1979 AND READMITTED TO FEDERAL
PENITENTIARY WITH NEW CONVICTION
FROM JANUARY 1975 TO JUNE 1980**

Admission Offence Group	Number of M.S. Cases Revoked	Percentage of Total Offences
CRIMES AGAINST THE PERSON		
Murder	31	1.2%
Manslaughter	21	0.8%
Attempted murder	11	0.4%
Rape and attempted rape	25	1.0%
Sexual assault	23	0.9%
Other assaults, wounding	153	5.9%
Kidnapping, forcible confinement	15	0.6%
Criminal negligence causing death	0	0.0%
Other crimes against the person	45	1.7%
Sub-Total	324	12.5%
ROBBERY	394	15.2%
Sub-Total	394	15.2%
CRIMES AGAINST PROPERTY		
Break and enter	737	28.4%
Theft, possession of stolen goods	615	23.7%
Frauds	214	8.2%
Sub-Total	1,566	60.3%
NARCOTICS		
Possession of narcotics	26	1.0
Trafficking and importing	72	2.8
Sub-Total	98	3.8%
MISCELLANEOUS		
Miscellaneous Criminal Code	179	6.9%
Miscellaneous Federal and provincial statutes	4	0.2%
Escape and unlawfully at large	33	1.3
Sub-Total	216	8.3%
TOTAL	2,598	100.0%

TABLE A-28

**AVERAGE PERCENTAGE OF INMATES WHO LOST REMISSION AND AVERAGE
NUMBER OF DAYS OF REMISSION LOST IN FIRST QUARTER OF 1980,
BY SECURITY STATUS***

Security Status**	Average Percentage of Inmates Who Lost Remission***			Average Number of Remission Days Lost Per 100 Inmates***		
	Overall	On Conduct	On Program Participation	Overall	On Conduct	On Program Participation
Minimum	8.0	7.2	7.0	132.8	44.5	64.8
Medium	9.8	6.5	6.0	39.0	18.6	20.4
Maximum	11.4	5.6	8.9	67.1	18.5	48.1
All Penitentiaries	9.6	6.5	7.1	77.3	27.2	42.1

* Source: CSC Remission Survey, 1980.

** Obtained by averaging the rates for all minimum, medium and maximum security penitentiaries and for all penitentiaries combined. Not included are the Regional Reception and Psychiatric Centres.

*** The "overall" figures in these headings do not necessarily represent the sum of the "conduct" and "program participation" columns because averages for each column have been calculated separately.

TABLE A-29

TOTAL NUMBER OF DAYS OF REMISSION
LOST ON EACH SENTENCE BY PERSONS
RELEASED FROM FEDERAL
PENITENTIARY, 1970 JUNE 1980

Number of Remission Days Lost	Number of Persons Released	Percentage of Persons Released
None lost	30,468	68.3
1-10 days	6,608	14.8
11-20 days	1,788	4.0
21-30 days	966	2.2
31-40 days	863	1.9
41-50 days	507	1.1
51-70 days	644	1.4
71-100 days	748	1.7
101-200 days	1,153	2.6
Over 200 days	885	2.0
	44,630	100.0

TABLE A-30

**PERCENTAGE OF INMATES WHO LOST REMISSION AND
NUMBER OF DAYS OF REMISSION LOST IN FIRST
QUARTER OF 1980, BY PENITENTIARY***

Penitentiary	Percentage of Inmates Who Lost Remission			Number of Remission Days Lost Per 100 Inmates		
	Overall	On Conduct	On Program Participation	Overall	On Conduct	On Program Participation
Minimum:						
Ferndale	14.8	16.7	13.0	187.0	51.8	135.2
Elbow Lake	22.2	22.2	22.2	320.0	104.4	215.6
B.C.C.C.	7.6	7.6	6.1	93.9	33.3	60.6
Shulie Lake	1.9	0.0	1.8	470.6	158.8	311.1
Saskatchewan Farm Annex	3.5	1.8	1.2	6.5	5.3	1.2
Rockwood	0.5	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0
Frontenac	9.9	9.9	9.9	148.2	49.4	98.8
Pittsburg	15.3	15.3	13.9	219.4	76.4	143.0
Bath	10.4	9.1	9.1	128.6	46.8	81.8
Ste. Anne des Pleines	6.1	0.7	5.1	6.8	0.7	6.1
Montée St. Francois	0.8	0.8	0.2	1.8	1.6	0.2
Westmoreland	3.5	2.3	1.2	10.3	5.7	4.6
Mediums:						
Mountain	5.0	1.7	3.9	12.1	3.9	8.2
William Head	18.0	15.6	7.0	57.8	36.7	21.1
Bowden	8.8	6.1	4.8	29.3	19.1	10.2
La Macaza	18.3	12.4	10.7	59.8	37.3	22.5
Mission	15.9	15.3	5.7	65.9	46.6	19.3
Warkworth	3.8	0.9	3.8	20.7	4.5	16.2
Springhill	7.8	0.5	7.8	28.1	1.3	26.8
Matsqui	15.5	12.4	7.2	80.7	54.0	26.1
Drumheller	13.0	0.7	12.3	44.8	1.3	43.5
Stony Mountain	3.7	1.7	2.3	11.7	4.8	6.8
Joyceville	4.9	7.8	4.2	31.4	12.0	19.4
Cowansville	10.4	8.6	4.3	34.2	19.7	14.5
Federal Training Centre	11.0	6.7	9.0	52.8	19.4	14.5
Collins Bay	4.5	3.2	4.5	47.2	14.4	32.8
Leclerc	6.5	3.3	3.1	9.2	4.3	4.9

TABLE A- (cont'd)

Penitentiary	Percentage of Inmates Who Lost Remission			Number of Remission Days Lost Per 100 Inmates		
	Overall	On Conduct	On Program Participation	Overall	On Conduct	On Program Participation
Maximums:						
Kent	17.7	12.3	10.0	73.1	37.7	35.4
Edmonton	7.1	0.3	7.1	27.6	2.0	25.5
Saskatchewan Penitentiary	2.9	1.4	1.6	10.0	4.1	5.9
Laval	12.2	2.4	11.1	71.1	3.1	68.0
Archambault	22.3	10.3	15.0	111.6	23.6	88.0
Dorchester	9.3	5.0	6.6	41.5	10.4	31.0
Millhaven	10.4	6.5	8.9	66.2	23.4	38.8
Centre de Développement correctionnel	4.3	2.6	4.3	24.8	7.7	17.1
Prison for Women	16.6	10.1	15.8	178.4	54.7	123.7
REGIONAL PSYCHIATRIC CENTRES						
RPC Pacific	14.0	14.0	4.0	66.0	46.0	20.0
RPC Prairies**	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
RPC Ontario**	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
RECEPTION CENTRES						
RPC Ontario	3.4	2.2	0.7	5.6	4.5	1.1
RPC Quebec	2.8	0.0	2.8	5.6	0.0	5.6

* Source: CSC Remission Survey, 1980.

** In these instances, it is not entirely clear whether the data indicate no loss of remission, a rate of close to zero, or missing data.

TABLE A-31

PERCENTAGE OF INMATES WHO LOST REMISSION AND
NUMBER OF DAYS OF REMISSION LOST IN FIRST
QUARTER OF 1980, BY REGION*

Region	Percentage of Imnates Who Lost Remission			Number of Remission Days Lost Per 100 Inmates		
	Overall	On Conduct	On Program Participation	Overall	On Conduct	On Program Participation
Pacific	14.7	12.2	7.3	76.9	41.9	35.0
Prairies	6.3	1.5	5.0	25.2	4.4	20.8
Ontario	6.3	5.1	5.6	55.0	18.6	36.4
Quebec	10.5	5.3	7.1	43.6	12.3	31.2
Atlantic	7.9	2.5	6.5	40.7	8.7	32.0
TOTAL	8.8	5.1	6.3	46.9	15.8	31.1

* Source: CSC Remission Survey, 1980.

APPENDIX B

BIBLIOGRAPHY

- American Law Institute (1962) Model Penal Code. Chicago: American Law Institute.
- Atack, W.A.J. (1978) "Intensive pre-release assistance in order to increase the number of paroles granted: a report based on the analysis of MS cases." Ottawa: CSC (unpublished).
- Atack, W.A.J. and A. Bonhomme-Beaulieu (1979) "A comparative analysis of NPS recommendations and NPB decisions, 1974, 1975, 1976 and 1977." Ottawa: Correctional Service of Canada (unpublished).
- Auditor General of Canada (1978) Report to Parliament. Ottawa: Supply and Services.
- Axon, L. (1980) The supervision of offenders: a review of parole and similar types of supervision. Ottawa: Solicitor General (unpublished).
- Aydalet, ? (1973) "Discours." Revue internationale de police criminelle, novembre 1973: 279-284.
- Bewley, L. (1977) "Parole boards demean courts, breed insecurity". Globe and Mail, December 14, 1977: 7.
- Blais, J.-J. (1978) "Fewer convicts is Blais' goal." Ottawa Journal, August 11, 1978.
- Brody, S.R. (1976) The effectiveness of sentencing. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Canadian Association of Chiefs of Police (1977) "Resolutions adopted at the 72nd Annual Conference, August 26, 1977, Victoria, B.C." Canadian Police Chief, 66(4).
- Correctional Service of Canada (undated) Case Management Policy and Procedures Manual. Ottawa: CSC (unpublished).
- Demers, D. (1978) Discretion, disparity and the parole process. Ph.D. Thesis, University of Alberta (University Microfilms).
- Dutheillet-Lamonthézie, B. (1974) "L'application des peines, une institution en péril?" Revue pénitentiaire et de droit pénale, 98(4): 575-579.

Fauteux (1956) Committee appointed to inquire into the principles and procedures followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada. Report. Ottawa: Queen's Printer.

Federal Corrections Agency Task Force (1977) The role of federal corrections in Canada. Ottawa: Solicitor General.

Gettinger, S. (1976) "Prison population hits all-time high." Corrections Magazine, 3(3): 9-16.

Goldenberg (1974) Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Parole in Canada. Ottawa: Information Canada.

Gottfredson, Don et al (1973a) Parole decision-making study: in 10 volumes. Davis, California: National Council on Crime and Delinquency Research Centre.

Gottfredson, Don et al (1973b) Four thousand lifetimes: a study of time served and parole outcomes. Davis, California: National Council on Crime and Delinquency Research Centre.

Gottfredson, Don et al (1977) "Time served in prison and parole outcomes among parolee risk categories". Journal of Criminal Justice, 5(1): 1-12.

Gottfredson, Don et al (1978) Classification for parole decision policy. Washington: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.

Gottfredson, Don et al (1979) Guidelines for parole and sentencing. Lexington: D.C. Heath and Company.

Hann, R. and J. Palmer (1980) Determinates of Canadian penitentiary and prison populations: Phase I Report. Ottawa: Solicitor General (unpublished).

Hogarth, J. (1972) Sentencing as a human process. Toronto: University of Toronto Press.

Hood, R. and R. Sparks (1970) Key issues in criminology. New York: McGraw-Hill.

Hugessen (1973) Task Force on Release of Inmates. Report. Ottawa: Information Canada.

Jaman, D. and R. Dickover (1969) "A study of parole outcome as a function of time served." Sacramento: California Department of Corrections Research Division.

Jubenville, R. (1980) "Policy and reality." Bulletin of the Canadian Association for the Prevention of Crime (10(1):1-3

Kaplan, R. (1980) "Notes for a speech by the Honourable Bob Kaplan, P.C., M.P., Solicitor General of Canada on Incarceration and Alternatives, to the Newfoundland Judges' Association Annual Meeting at Corner Brook, Newfoundland, October 14, 1980." Ottawa: Solicitor General.

Landreville, P. and P. Carrière (1976) Studies on Imprisonment: Release Measures in Canada. Ottawa: Law Reform Commission.

Latta, Yvonne (1981) "Ontario region review of cases under suspension." Kingston: NPB (unpublished).

Law Reform Commission (1976) Imprisonment and Release. Ottawa: Supply and Services.

Léveillé, Y. (1970) "A qui accorde-t-on la libération conditionnelle?" Canadian Journal of Criminology and Corrections, 12: 132-150.

MacGuigan (1977) Sub-committee on the Penitentiary System in Canada. Report to Parliament. Ottawa: Supply and Services.

Macnaughton-Smith, P. (1976) Permission to be slightly free. Ottawa: Law Reform Commission.

Mandel, M. (1975) "Rethinking parole" Osgoode Hall Law Journal, 13(2): 501-546.

Martinson, Robert (1974) "What works? Questions and answers about prison reform". The Public Interest, 35 (Spring): 22-54.

Massachusetts Department of Correction (1977) "An analysis of recidivism rates among residents released from Massachusetts Correctional Institutions during the year 1974." Boston: Massachusetts Department of Correction.

Memorandum (1977) From Chief, Analysis and Systems Operation, Correctional Service of Canada, to Coordinator of Evaluation, Solicitor General Secretariat. Ottawa.

Morris, N. (1975) The future of imprisonment. Chicago: University of Chicago Press.

Mueller, P. (1965) "Advanced release to parole." Sacramento: California Department of Corrections Research Division.

National Joint Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police and Federal Correctional Services (1980) Annual Report 1979-80. Ottawa: Solicitor General.

National Parole Board of Canada (1979a) "I'm glad you asked!" Ottawa: NPB.

National Parole Board of Canada (1979b) "A guide to conditional release for penitentiary inmates." Ottawa: NPB.

National Parole Board of Canada (1979c) "The National Parole Board." Ottawa: NPB.

National Parole Board of Canada (undated) Policy and Procedures Manual. Ottawa: NPB (unpublished).

National Parole Board of Canada. British Columbia Division (1981) "Statistics. Year end total for 1980". Unpublished.

National Task Force on the Administration of Justice (1980) Corrections Services in Canada, 1977-78. Ottawa: Solicitor General.

Note (1976) "L'évolution actuelle des fonctions du juge de l'application des peines en prison." Revue pénitentiaires et de droit pénal, 100(1): 161-164.

Note (1978) "Inmate support for flat-time sentencing and related proposals." Criminal Justice Review, 3(1).

Nuffield, J. (1977; revised, 1979) Parole guidelines. Ottawa: Solicitor General (unpublished).

Ouimet (1969) Canadian Committee on Corrections. Report: Toward Unity: Criminal Justice and Corrections. Ottawa: Queen's Printer.

Palamedes, B. (1980) "A comparative analysis of parole officer recommendations and NPB decisions, 1978 and first half of 1979." Ottawa: CSC (unpublished).

Plawski, S. (1979) "La nouvelle loi pénitentiaire." Revue pénitentiaire et de droit pénal, 102(1): 31-36.

Sauvé (1977) Task Force on the Role of the Private Sector in Criminal Justice. Report: Community involvement in criminal justice. Ottawa: Supply and Services.

Solicitor General of Canada (1980) "Opening statement by the Honourable Bob Kaplan, P.C., M.P., Solicitor General of Canada, to the House of Commons Committee on Justice and Legal Affairs on the Main Estimates, June 18, 1980." Ottawa: Solicitor General.

Solicitor General's Committee on Mandatory Supervision (1980) Mandatory supervision: a draft report. Ottawa: Solicitor General (in press).

United Nations (1973) International Covenant on Civil and Political Rights. New York: The United Nations General Assembly.

Vera Institute of Justice (1962) Manhattan Bail Project. New York: Vera Institute.

von Hirsch, A. (1976) Doing justice: the choice of punishments. Report of the New York Citizens' Committee for the Study of Incarceration. New York: Hill and Wang.

von Hirsch, A. and K. Hanrahan (1978) Abolish parole? Washington: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.

Walker, N. (1978) "Dangerous people." International Journal of Law and Psychiatry, 1: 37-50.

Weir, D. et al (1978) "An assessment of the current earned remission system at Warkworth Institution." Warkworth: CSC (unpublished).

Zimring, F. and G. Hawkins (1973) Deterrence: the legal threat in crime control. Chicago: University of Chicago Press.

APPENDIX C

SUMMARY OF CONSULTATION WITH CSC AND NPB FIELD STAFF AND OFFENDERS

PERSONS CONSULTED

During the months of July, August and September 1980, the Release Study Working Group consulted with NPB and CSC staff at national, regional and local levels as well as with inmates and persons out on various forms of release. We spoke to the heads of both agencies, to the Regional Director General of CSC and to Parole Board members and their respective senior managers in each region. We visited three penitentiaries (one of each major security status) and at least one public or privately run half-way residential facility in each region, and talked to management, security, classification and living unit (where such distinctions exist) staff and to offenders (usually the inmate Committee) in each. We also visited two district parole offices in each region, where possible one dealing heavily in case preparation, and one more in supervision, to talk to parole officers and managers. At national headquarters, we talked to staff from CSC's Offender Programs and Industries branches, and to some of NPB's policy, corporate planning, and internal review staff.

We spent an hour and a half to two hours with each group, and asked them questions from a schedule of 52 areas for discussion drawn up to guide the consultation. We found a great deal of agreement among certain groups in the various regions, though strong diversity of opinion on some issues (certainly on options), and diversity of opinion between particular groups.

The following very brief summary of what was said is broken down according to each of the release programs under study. Briefs received from groups and individuals outside the Ministry are available under separate cover.

TEMPORARY ABSENCE

Although feedback was received on both escorted and unescorted temporary absences, most of the concerns were addressed to the unescorted TA program.

The idea of a short periodic release is supported but CSC penitentiaries staff in particular complain that problems are encountered in the area of the granting authority, eligibilities and frequency as well as in the area of the functions and conditions of this process.

MAJOR ISSUES

The following were the major issues considered most significant to the TA program.

The Granting Authority - Opinions seem to be divided as to whether the Board should have the authority over the UTA program. Most respondents were dissatisfied with the present situation: lack of flexibility, delays, complexity and confusion, cumbersomeness of procedures, NPB inconsistency and over-sensitivity to failures, inability to guarantee UTA to the inmate; it is also felt that the institutional staff has a better knowledge of the inmate than the Board. However, other groups expressed their preference for one releasing authority as it prevents favoritism; delays are said to be caused by institutional staff.

UTA Frequency - The frequency of 72 hours per quarter creates almost a unanimous dissatisfaction; need was expressed for more UTA than the limit established by the Board; the lack of flexibility of this limit is criticized as it does not allow for differences between different institutions (maximum, medium and minimum). Whether the limited day parole program will solve these problems is a debated question, with CSC personnel most likely to think day parole will not be a solution, and NPB staff most likely to think it will or can be.

Eligibility for UTA - Problems raised with respect to the eligibility for UTA are in relation to eligibilities for different programs: the overlapping of UTA and day parole dates reduces the possibility of gradual testing recommendations; also, the ETA eligibility creates unrealistic expectations for UTA programs; eligibility is not a guarantee of grant and therefore is seen as a myth.

Functions of TA's - Both UTA and ETA programs are seen as important motivators and credibility builders which creates problems for inmates in maximum security institutions where there is practically no TA granted.

ETA Program - Although the program is a positive one, its application varies from one region to the other and one institution to the other; also its use depends on overtime budget and staff availability; inmates from remote areas are penalized in that respect. The definition of escort is also seen as unclear (security escort and resocialization escorts). It was also felt that regional authority should not be involved as they don't know the inmates.

Most of the comments identified came from institutional staff; major differences in opinions can be identified between the National Parole Board and CSC groups. For instance, most of NPB representatives prefer to have the jurisdiction over the TA program while CSC groups think they should have this authority. The Ontario Division of the Board does not see the need to modify the frequency allowed for the UTA program. Also, the Security staff see some problem with the TA program as a route for contraband. No marked differences can be identified among the regions in the opinions expressed.

Particular problems or issues. The following are some secondary issues discussed, some problems which are or seem to be particular to certain sites, and some less universally expressed opinions.

- Bath, a minimum-security penitentiary attached to a maximum, complains of receiving fewer TA's than other equivalent minimums.
- The amount of money an inmate has available will, in almost all instances, affect his ability to carry out a TA, but in some instances, travel distances, times and modes are an especially severe problem, e.g. Springhill, Prison for Women.
- Some parole officers felt that the conditions imposed on UTA's and the "purposes" for which they are formally granted can be unnecessary, burdensome, and productive of anxiety and undue pressure on the offender.
- Inmates claim that long-term inmates have less chance of getting a TA just because they are long-termers.
- Some parole officers felt that there is sometimes an excessive requirement made of performing a community assessment before and after a TA.
- In the Quebec region, parole officers claimed that TA's were frequently disrupted by unexpected transfers of inmates.

Suggestions offered. Suggestions made for improving the TA process included to reduce the number of rules, decision points and the complexity of different eligibility and granting provisions; to establish clear criteria for granting and refusing; to employ parole officers and volunteer civilians to escort inmates on ETA; to hold hearings for UTA; to use TA's more integrally as a reward in work programs, especially in minimum security; to allow more TA's from minimum security. On the major issue of who should be the granting authority for

TA's, most NPB personnel, and parole officers seemed to support the present arrangement, if not greater direct NPB involvement in TA granting. Most penitentiary staff and inmates favoured a return to Warden authority for TA, with the scope of TA power extended further. Some felt that NPB should grant all TA's and/or day paroles which are aimed at resocialization or gradual release, and that CSC should grant all TA's which are necessary to motivate and reward inmates and reduce institutional tension. Finally, most CSC staff and inmates agreed that UTA frequency limits should be extended and the UTA granting power and process should allow greater flexibility. Most NPB personnel consulted disagreed, on the grounds that day parole would fill the gap created by TA cutbacks, and that any substantial release program should be coordinated by a single authority.

DAY PAROLE

Day parole is generally perceived as a stepping-stone between TA's and parole or M.S. In fact, the various types of Day Parole (LDP, DP prior to M.S., various time frames such as four months to one year, and formulae of in and out periods such as "5 and 2" or "29 and 1") create an overall feeling that this process is being overused and that it has become the "panacea of 'testing'".

A number of consequent operational problems have arisen, some with respect to resources, and some with respect to process. The resource complaints concern the shortage of bed space in CCC's and CRC's and the scarcity of employment possibilities in particular areas, while the latter complaints concern the bureaucratic heaviness of the process in terms of the numerous deadlines and requirements in tasks and paperwork, problems related to revocation, and so on. Also noteworthy is a visible conflict between other release processes and institutional programs, such as TA.

Major Issues.

- Limited day parole (LDP). In most regions across the country, LDP is being used as a program out of minimum institutions. However, there has been widespread opposition to and ambivalence voiced about it by many institutional staff, most case preparation offices (except in Quebec), minimum inmates (Atlantic), some CSC regional staff, and NPB in Quebec. The most frequent negative comments were that LDP procedures are unclear and too complex, it doesn't really solve the Unescorted Temporary Absence (UTA) problem, it is unnecessary or redundant, time limits are not and

cannot be met, it is for institutions not inmates, UTA should be extended instead of creating a whole new program, and more resources are needed.

Not all comments, however were negative. Some staff stated that LDP was a good idea and should be given a chance, especailly for longer-term inmates. Most NPB regional offices (except Quebec) felt that LDP had some potential. In Ontario they even suggested that the program be expanded to medium institutions. NPB also felt that LDP gave them more influence over transfers in the prison system. Although there has been little impact of LDP on the system, many felt that the program would grow. Some NPB personnel and inmates suggested that CSC case preparation staff were not working as hard as they might to support LDP and make it effective.

- Day Parole Prior to Mandatory Supervision. NPB offices favoured day parole prior to MS and felt it could be increased. It was mentioned that this was the original intent of CCC's. However, it was pointed out that not all MS cases would accept a day parole just prior to their MS release date. In addition NPB offices indicated that the risks involved in releasing these MS cases early had to be considered. For example, it would be difficult to grant day parole to severely mentally disturbed individuals or apparently dangerous ones. Most institutional staff talked postively about this use of day parole as did many parole offices, some inmates and one CSC regional office.

One concern voiced, especially in areas where CSC space is at a premium, was that such day paroles could clog CCC's and failure rates would soon reverse the program. A few CCC residents suggested that NPB gave such day paroles because they "didn't have the guts to say no". They suggested that if the program were to be used at all, it should use the CCC's just as drop-in centres.

- Day Parole Over-Used - Too much Testing. Almost all parole supervisions offices (except Quebec); CCC's (except Ontario); western case preparation offices; CSC regional offices in the Pacific and Quebec; Atlantic medium and minimum penitentiaries; the Prairies and Quebec mediums; and two inmate groups (Atlantic minimum, Prairies medium) felt that day parole is over used. Comments like the following were expressed: the extended controls and resources of day parole are not needed by all those who receive it; if the NPB were

less conservative, they would grant full parole in many such cases; time day parolees are left on day parole too long; over control and extended control on DP can lead to failure in some cases; DP is granted closer and closer to full parole eligibility; NPB's tendency to graduate everything is not useful; there was not time for the graduation game where sentences are under 3 years. One NPB offices even suggested that day parole may, in fact, delay full parole. Over-use of day parole was blamed for space problems in CCC's and CRC's. One case preparation office and two inmate groups suggested that family support was sufficient in some cases to make CCC or CRC involvement redundant. One inmate group claimed that parole officers often discouraged full parole applications, arguing that it is easier to get day parole. In contrast, the Maximum staff in the Prairies felt there should be more day parole to CCC's; and the medium institution in the Atlantic stated that day parole had not compensated for the decrease in TA's since the NPB took over authority. Minimum staff in Ontario also felt that day parole testing was a good stepping-stone. Medium inmates in all regions agreed that day parole was a useful device.

- Shortage of CCC's, CRC's, Bed Space. In contrast to the claim that day parole is over used, many institutional staff, most NPB offices, several inmates groups, and at least one case preparation office felt that day parole could be used more if more facilities existed. This need seems to be especially felt in remote areas and less populated areas. The problem was raised more in the Atlantic and the Prairies. Even in some metropolitan centres there have been difficulties with long waiting lists. NPB also pointed out that they would be willing to grant more day paroles if they were recommended by CSC, although the new Case Management Process may help in this regard.
- Over-Bureaucratization. Most of the complaints in this area were registered by inmates. Inmates in minimums (who are affected the most by day parole) in 3 regions (Pacific, Prairies and Quebec) commented that the process was too long and over-mechanized and waiting periods were too extended. Inmates in the Ontario medium agreed. Many penitentiary case preparation staff also were inclined to the view that the work involved in day parole applications, especially in brief LDP time-frames, was a "hassle", especially since NPB's reaction could be unpredictable. Some case preparation staff felt inmates did not "think far enough ahead" for lengthy DP preparation times to be meaningful for them.

- Termination/revocation. Offenders complained of the use of revocation in trivial situations, the amount of remission lost for revocation, the need for a hearing upon all revocations or terminations of DP, and the inconsistent use of a revocation (which implies loss of remission) in preference to a DP "termination" (which does not). Some penitentiary staff agreed that there was some inconsistency on that procedure.
- Day Parole and Institutional Programs. Several CSC regional offices (Prairies, Ontario and Atlantic) mentioned the conflict between day parole and institutional programs and maintenance. In general, this problem revolved around the competition for "good" inmates. Some people commented that some day paroles should only be implemented on weekends when the inmate has time away from institutional work or training. Also mentioned was the contraband problem where there are not separate buildings for day parolees and other inmates. Minimum inmates in the Prairies agreed, suggesting separate facilities for day parolees. They also indicated that often day paroles were granted, but not activated. Presumably the explanation in most cases is the scarcity of CCC or CRC bed space; but conflicts with institutional programs was also blamed.
- CCC's and CRC's too Selective. This problem was mainly brought up by CSC staff in the Atlantic. There were concerns that some CCC's were turning down good risks (to work with more resourceless cases), while other CCC's would only accept a limited number of difficult cases. Minimum inmates in the Prairies felt that DP should be used for resourceless people.

In contrast, the Atlantic CCC staff felt they should have even more say in the selection of residents. The same view was expressed by the inmate committee chairman in the CCC in the Prairies. The staff in the Prairies' CCC felt that "parent" institutional population pressure determined the number of cases sent to them. In the Pacific CCC it was suggested that NPB make an "in principle" day parole decision and then let CSC implement it in terms of CCC bed space/program availability.

- Unclear Criteria. Concern about the blurring of programs and authority was expressed by some NPB and parole case preparation staff. Some statements made were that the difference between LDP and unescorted temporary absence is small, day parole needs a single purpose and concept, day parole should be for specific

purposes and not just given because an inmate is a good risk, and day parole should be based on the needs of offenders.

- Other problems. Other issues mentioned by some consultation participants were that a perceived increase in violent, recidivist and long-term inmates made pressure on release processes greater, and risks higher; that high unemployment in many areas made job planning for DP release difficult to plan realistically in advance; that distances from penitentiaries to LDP job sites made release infrequent; that halfway facility rules are too strict and not sufficiently communicated in advance to prospective residents (CCC staff often disagreed, citing the difficulties of running such facilities with few effective controls, and occasional NPB refusal to uphold a recommendation to revoke); that there were strong regional differences in the approach to day parole.
- Suggestions offered. Suggestions for LDP ranged from its abolition to its expansion. Greater use of DP prior to MS was a frequent recommendation. Many felt DP should not be so routinely used as a "test" prior to full parole. Procedures relating to violations (see above) needed reform, according to some. More CCC's and purchase of service in CRC's was also a frequent suggestion.

PAROLE SELECTION

Comments about the parole selection process centered mostly around the parole grant rates, the criteria for selection, the structure of the NPB as it influences the process (voting structure, internal review, etc.) the philosophy of the Board as well as the NPB appointments.

- Major issues. NPB and CSC institutional case preparation staff in three regions leaned towards the view that the parole rate could be a little higher; as for the low Pacific and high Atlantic regions, however most shared the view that differences in inmate populations in those regions adequately explained the parole rate differences there. Penitentiary staff in two regions also suggested more parole by exception. Complaints were also made in two regions about the unexplained fluctuations in the parole rate. Overuse of "gradual release" was blamed for some of the recent decreases in overall full parole rates.

- Criteria for parole. An important area of concern is what some saw as the vague, unclear and inappropriate criteria for parole. There were frequent comments that "there are as many criteria as Board members". Some felt that the parole selection process does not reflect a given rationale, and that disparity is created by differing Board members' interpretations, philosophy and biases. As a result, NPB decisions are seen as highly unpredictable and inconsistent, except in the Atlantic region. There, presumptive parole was seen to be the philosophy, effectively carried out, of the regional Board.
- Board Members' Appointments and Training. Concerns were expressed with respect to the appointments of the Board Members, which were widely perceived to be blatant rewards for political loyalty. It was felt that the appointments are not really made in relation to the job that has to be done; there seems to be no requirement in terms of qualifications; people appointed on the Board are not well prepared to take the decisions inherent to the Parole Board; it was also felt that the Board does not provide any training for the new members who are left to "learn by experience".
- Gradual release. Many case preparation staff felt that gradual release is over-used as a test or treatment program, and some NPB members felt that that might be the case. Case recommendations would in turn be affected by such a perceived policy. NPB conservatism and fear of negative reaction were blamed for the problem.
- Voting structure and internal review. The NPB voting structure was seen by some as too cumbersome and weighted in favour of the denial of release. Some felt multiple voting increased inconsistency. Internal review is seen as having little effect on decisions, and ensuring only that NPB members are more careful about their recording of the reasons for their decisions.

Suggestions offered. Recommendations for changing parole included the greater specification of criteria and policies; increasing the grant rate in three regions; more and better NPB member training; eliminating exchanges of NPB members, which are seen to cause disruptions in regional patterns; the use (or rejection) of numerical risk prediction aids; greater NPB involvement in IPP, transfers, discretion over the remitted portion of the sentence (these last suggestions were usually made by NPB personnel); and that NPB be abolished, in favour of decision-making entirely by CSC (this suggestion was usually made by CSC personnel).

PAROLE SUPERVISION

Major Issues

- Conditions of supervision. Many inmates, penitentiary staff, and some parole officers said that the conditions of community supervision required changes. Some of the conditions are largely unenforceable, others intrude too much in the private lives of offenders, and others are simply unrealistic in the limitations they impose on offenders. Especially criticized were requiring permission to marry or purchase articles on credit, and living within designated areas which are too small and may require the offender to obtain permission to leave one part of the city and enter another. Most of those who criticized conditions felt that "standard" conditions should be very few, and other needs could be met through greater use of "special" conditions.
- Administrative problems. An almost universal comment among parole officers was that bureaucratic procedures and paperwork has grown to outrageous proportions and was affecting the amount of time available for dealing with offenders. Some of the paperwork required was felt to serve primarily the ends of "covering yourself" in case a serious reoffense occurred; detailed quarterly reports on the supervision of each offender were particularly criticized as serving little utility and forcing officers to mouth standard formulas in these reports. Connected to these complaints by parole officers was the feeling that supervision had lost its "mission" in the sense that no direction was given as to the quality or nature of the services to be given, but rather that management was interested primarily in "quantity control" through the specification of the number of contacts to be made with offenders (minimum standards). Parole officers warned that the quality of supervision was and would continue to be affected by this trend as well as by the perceived submerging of community concerns and expertise in the new penitentiary career model and Individual Program Plan process (IPP). (Some parole supervisors and regional authorities disagreed with officer complaints about administrative burdens, however, claiming that the paper requirements, which were still reasonable, had changed little over the years; if anything, the deadlines for submission of paperwork were merely more strictly enforced.)

- Effectiveness of supervision. Most inmates reported that community supervision was unhelpful to them. Only the practical assistance, such as cash loans, which was sometimes made available on release was mentioned by some as a possible benefit. Some parole officers came close to agreeing, saying that administrative burdens, the lack of time for community resource development, and the limited employment opportunities in some areas made effective intervention very difficult. While most offenders complained of how easily revocation could take place and on such trivial grounds, some parole officers complained that their suspensions were not carried over into revocations by NPB, especially in "revolving door" cases. Some NPB members complained of the very "minimal" nature of minimum supervision standards, and the delays in obtaining necessary reports. Many parole officers (except in the Atlantic region) complained of the difficulty in contacting NPB members directly to discuss a case.

Other problems. Some parole officers spoke of the need for more discretionary funds to purchase specialized services and goods (such as tools) for offenders. Some inmates and a few penitentiary staff said high staff turnover in Québec affected supervision. Some institutional staff called for a greater use of volunteers in supervision. A number of offenders found their parole officers to be too young and inexperienced, and a few noted that parole officers were inconsistent in their approaches and use of sanctions. Many supervision staff complained of the lip service paid to "brokerage" without the concomitant commitment in training and responsiveness to innovation. Finally, supervision staff were split on the issue of the merger of CPS and NPS. Some felt the merger had caused a downgrading of emphasis on the community perspective, and would bring unqualified, security-oriented persons into parole officer positions. On the other hand, many officers resented what was often perceived as their high-handed treatment by NPB members, and would prefer a separate parole service.

Suggestions offered. Offenders were inclined to suggest that parole officers work on providing practical assistance and jobs, that revocations only be permitted for criminal convictions, or that supervision be made voluntary with the offender or be abolished altogether. Parole officers wanted more resources, more flexibility in determining the appropriate intervention in each case, less paperwork, and greater NPB sensitivity to their needs and their recommendations to revoke. Many NPB members would like a more intensive level of supervision.

EARNED REMISSION

Discussion on remission centred on two main dimensions: first, its limited value as a positive incentive to active program participation; and second, (expressed mostly by inmates) its connection to mandatory supervision.

Major issue: Incentive value. Almost all penitentiary and parole staff and inmates said remission did not act "positively" to encourage above-average behaviour and program participation, especially for longer-term inmates and persons with good parole prospects. (Only at Archambault Penitentiary, in fact, was it claimed that remission distinguished properly among inmates with a poor, average or above-average overall adjustment.) Some of the persons consulted also felt remission had no effect at all on inmate conduct, though others felt it was a useful punishment and deterrent to misconduct, and failure to work. Among the reasons given for remission's perceived limitations as an incentive were that there were too few resources available and too many difficulties involved in rating each inmate properly on all dimensions; that staff, especially those who work closely with inmates, were reluctant to give poor ratings and thereby jeopardize future relations; that MS has diminished the benefits which accrue from remission; that other incentives, such as TA, pay and visits were of more immediate value; and that, for inmates admitted before July 1, 1978, the crediting of old "statutory" remission reduced the amount of benefit which can be earned under the new system.

Other issues. One NPB member noted another function of remission, which is to act as a safety valve for denials of parole, since many offenders do well on M.S. Some persons consulted felt that remission should be better integrated into other punishment and reward systems, rather than act in isolation or opposition to them. Many security and socialization staff said their contact with inmates was too irregular or infrequent to permit rational assessment. A few staff suggested that "cascading" would be aided by a higher rate of remission earning in penitentiaries of lower security status.

Suggestions offered. A wide range of recommendations was offered on remission, including that it be better integrated into other incentives systems, that it affect the parole eligibility date, that it be lost only for disciplinary infractions, that it be applied to the supervision period to shorten it, that it be increased in minimum security, and that it be abolished.

MANDATORY SUPERVISION

Major issues

- Continuation/abolition. Almost without exception, offenders favour the abolition of M.S. and a return to the pre-1970 system of direct discharge at the two-thirds date. This view is based on the perception that M.S. negates whatever is supposed to be "earned" through remission, that is unfair for that reason, that M.S. reduces the parole rate, that it creates the "opportunity to fail", that M.S. cases are treated more harshly than parolees, and that M.S. merely serves to contribute to penitentiary populations. Some offenders, however, felt that in principle, some assistance after release should be made available, but that it be optional. Most staff felt that M.S. should be retained to provide support and control after release, to reassure the public, and to provide information to police on potentially dangerous offenders about to be released.
- Conditions and revocations. Most offenders found it ironic to be refused parole and yet expected to conform to the same conditions as parolees. They felt that M.S. cases were more likely to be "harrassed", however, and returned to penitentiary for technical reasons. Staff typically stated that M.S. cases were not treated any differently, but merely according to their needs. Some noted that M.S. cases usually had fewer "special" conditions, however.
- "Revolving door syndrome". Many parole officers complained of the "turnaround" syndrome of revoked cases (more often MS cases) being rapidly re-released from penitentiary as a result of accumulated "old" earned remission. Parole officers claimed NPB would not revoke suspended "revolving door" cases, and NPB claimed parole officers would not suspend such cases, because of the paperwork, time, and small ultimate benefit.
- Release of "dangerous" offenders. NPB members were most likely to cite the early release of dangerous persons as the principal problem with MS (or, more properly, remission). In this situation, immediate suspension and revocation was seen as the only alternative. Many staff complained of the inability or unwillingness of the mental health system to take on these cases, a reluctance attributed to fear of civil suits, institutional problems, and the "untreatability" of such persons.

- Pre-release program. Parole officers almost universally endorsed a greater use of partial release, including with halfway facilities, for difficult M.S. cases, (staff of CCC's and CRC's tended to disagree). Greater provision of room and board, money and other practical assistance for M.S. cases was also endorsed by staff and inmates alike. Some suggested a compulsory pre-release process to plan for such MS cases. Offenders in particular complained of "cold turkey" releases of inmates from maximum security to the street, and wondered why gradual release seemed to be available only to those who needed it least.

Suggestions offered. Virtually all offenders recommended abolition of M.S. and retention of remission; some CSC and NPB staff called for abolition of both M.S. and remission, allowing NPB to hold all offenders until warrant expiry. Some parole officers suggested that offenders be eligible for only one MS release, after revocation of which only parole could create a release prior to warrant expiry. Some suggested shortening the M.S. period to a standard, brief period, or shortening it through application of remission to community supervision. Some suggested a lessening of remission credits in the first instance, to further delay the M.S. date and shorten the M.S. period. Some called for a return to the "minimum parole" system in order to increase motivation and receptiveness among offenders denied full parole. Offenders suggested that no revocation of M.S. be possible on non-criminal grounds. Some parole officers suggested that there be greater flexibility in applying minimum standards to intractable M.S. cases, a few recommending that police reporting only be required of the most uncooperative cases.

d'adaptation. Les détenus se sont particulièrement plaints de ce que ceux qui sont incarcérés dans des établissements à sécurité maximale sont mis en liberté du jour au lendemain et ils se demandent pourquoi les libérations graduelles ne semblent être offertes qu'aux détenus qui en ont le moins besoin.

Solutions offertes. Pratiquement tous les détenus ont recommandé l'abolition de la libération sous surveillance obligatoire et le maintien de la réduction de peine, et certains employés du SCC et de la CNLC ont préconisé l'abolition à la fois de la mise en liberté sous surveillance obligatoire et de la réduction de peine, pour permettre à la CNLC de garder au pénitencier tous les détenus jusqu'à la date d'expiration de leur peine. Certains agents de libération conditionnelle ont proposé que les détenus ne soient admissibles qu'à une seule libération sous surveillance obligatoire et que si elle est révoquée, seule une libération conditionnelle puisse être accordée avant l'expiration du mandat. D'autres ont suggéré de rendre la période passée en liberté sous surveillance obligatoire brève et uniforme ou encore de la raccourcir en appliquant la réduction de peine à la surveillance en collectivité. D'autres encore ont proposé de diminuer le nombre de journées de réduction de peine qu'un détenu peut mériter, pour ainsi retarder la date de libération sous surveillance obligatoire et en réduire la durée, et quelques-uns ont préconisé le retour au système de la "libération conditionnelle minimale" afin d'accroître la motivation des détenus qui se sont vu refuser une libération conditionnelle totale et de les rendre plus réceptifs. Par ailleurs, des détenus ont suggéré qu'il soit impossible de révoquer une libération sous surveillance obligatoire à moins que le détenu n'ait commis des actes criminels, et certains agents de libération conditionnelle ont laissé entendre que la marge de manoeuvre serait accrue si l'on appliquait des normes minimales aux détenus rebelles sous surveillance obligatoire, quelques-uns recommandant que des rapports ne soient envoyés à la police qu'au sujet des cas les plus récalcitrants.

détenus se voient habituellement imposer moins de conditions "spéciales".

- "Syndrome de la porte tournante". Un grand nombre d'agents de libération conditionnelle se sont plaints que des détenus dont la libération est révoquée (le plus souvent des détenus en liberté sous surveillance obligatoire) sont rapidement remis en liberté en raison des journées de réduction méritée de peine qu'ils avaient accumulées auparavant. Ils ont soutenu que la CNLC n'ordonne pas la révocation dans le cas de détenus dont la libération est suspendue et qui sont appelés à être relibérés presque immédiatement, alors que la CNLC a prétendu que les agents de libération conditionnelle ne suspendent la libération d'aucun de ces détenus en raison des documents à remplir, du temps que cela demande et des faibles avantages retirés en fin de compte.

- Mise en liberté de détenus "dangereux". Il était à prévoir que les commissaires citeraient la mise en liberté anticipée de détenus dangereux comme le principal problème que pose la libération sous surveillance obligatoire (ou, plus précisément, la réduction de peine). Devant cet état de choses, on estime qu'une suspension et une révocation immédiates offrent la seule solution. Un grand nombre d'employés se sont plaints de ce que les services psychiatriques ne peuvent ou ne veulent se charger de ces détenus, attitude qu'ils imputent à la crainte qu'ont ces services des poursuites au civil, aux problèmes que leur posent ces détenus et à l'"impossibilité" de les traiter.

- Programme de préparation à la libération. Les agents de libération conditionnelle sont presque tous en faveur d'une utilisation accrue de la mise en liberté partielle, y compris par l'entremise des foyers de transition, dans les cas de libération sous surveillance obligatoire présentant des difficultés (le personnel des CCC et des CRC avait tendance à ne pas être d'accord). Les employés et les détenus ont également exprimé l'opinion que l'on devrait fournir le logement et le couvert à d'avantage de détenus en liberté sous surveillance obligatoire et leur donner plus d'argent et d'autres formes d'aide matérielle. Certains ont proposé un processus obligatoire de préparation à la libération dans le cas de détenus sur le point de bénéficier d'une mise en liberté sous surveillance obligatoire et qui ont des difficultés

soit mieux intégrée à d'autres mesures d'encouragement, qu'elle influe sur la date d'admissibilité à la libération conditionnelle, qu'elle ne puisse être perdue que pour des manquements à la discipline, qu'elle s'applique à la période de surveillance afin de la réduire, qu'elle soit augmentée dans les établissements à sécurité minimale et finalement qu'elle soit abolie.

LIBÉRATION SOUS SURVEILLANCE OBLIGATOIRE

Principales questions soulevées

- Maintien/abolition. Les détenus se sont presque tous dits en faveur de l'abolition de la libération sous surveillance obligatoire et du retour au système de mise en liberté directe aux deux tiers de la peine, qui était en vigueur avant 1970. A leur avis, la libération sous surveillance obligatoire fait fi de tout ce à quoi la réduction de peine est censée donner droit et est donc de ce fait injuste, elle réduit le taux d'octroi de libérations conditionnelles, elle favorise l'échec, les détenus en liberté sous surveillance obligatoire sont traités plus sévèrement que les libérés conditionnels et la libération sous surveillance obligatoire ne sert qu'à augmenter la population carcérale. Toutefois, certains détenus considèrent qu'en principe, il faudrait offrir une certaine aide après la mise en liberté, mais que le détenu devrait être libre de l'accepter. En revanche, la plupart des employés considèrent que l'on doit maintenir la libération sous surveillance obligatoire afin d'exercer un contrôle sur les détenus et de leur donner l'appui nécessaire après leur mise en liberté, de rassurer le public et de fournir des renseignements à la police sur les détenus éventuellement dangereux qui sont sur le point d'être libérés.

- Conditions et révolutions. La majorité des détenus trouvent ironique de se voir refuser une libération conditionnelle, mais d'avoir à respecter, lorsqu'ils bénéficient d'une libération sous surveillance obligatoire, les mêmes conditions que les libérés conditionnels. En outre, il sont d'avis que les détenus en liberté sous surveillance obligatoire sont plus susceptibles d'être "harcelés" et d'être réincarcérés pour des raisons techniques. D'une façon générale, les employés ont déclaré que les détenus sous surveillance obligatoire ne sont pas traités différemment, mais simplement en fonction de leurs besoins. Certains ont d'ailleurs fait observer que ces

Principale question soulevée - incitation. Presque tous les employés d'établissements, les agents de libération conditionnelle et les détenus ont déclaré que la réduction de peine n'encourage pas "de façon constructive" les détenus, notamment ceux qui purgent de longues peines ou qui ont de bonnes chances d'obtenir une libération conditionnelle, à bien se conduire et à participer aux programmes. (En fait, c'est seulement à l'établissement Archambault que l'on a prétendu que la réduction de peine établit une distinction entre les détenus qui font preuve, dans l'ensemble d'une adaptation faible, normale ou supérieure par rapport à la moyenne.) Certaines personnes consultées sont d'avis que la réduction de peine n'a aucun effet sur le comportement des détenus, tandis que d'autres estiment qu'elle comporte des sanctions et des éléments de dissuasion utiles face à la mauvaise conduite et à la non-participation aux programmes de travail. Parmi les raisons données afin d'expliquer les lacunes de la réduction de peine en tant que stimulant, citons: le manque de ressources, les difficultés trop grandes pour le personnel de coter adéquatement les détenus à tous les égards ainsi que le fait que les employés, notamment ceux qui sont en rapport étroit avec les détenus, hésitent à donner de mauvaises cotes et compromettre ainsi leurs relations futures avec les détenus, que la surveillance obligatoire a diminué les avantages découlant de la réduction de peine, que d'autres mesures d'encouragement, comme les absences temporaires, la rémunération et les visites, ont un effet plus immédiat et que, dans le cas des détenus incarcérés avant le 1^{er} juillet 1978, on tient compte de la réduction statutaire de peine obtenue, ce qui réduit le nombre de jours que ces détenus peuvent mériter en vertu du nouveau régime.

Autres questions. Un commissaire a fait remarquer que la réduction de peine avait une autre fonction, celle d'agir comme une valve de sûreté dans le cas de détenus à qui on a refusé d'accorder une libération conditionnelle, car un grand nombre d'entre eux ne posent pas de problème en liberté sous surveillance obligatoire. Certaines personnes consultées estiment que le régime de réduction de peine devrait être lié à d'autres systèmes de sanctions et de récompenses, plutôt que d'opérer distinctement ou à l'encontre de ceux-ci. De nombreux agents de sécurité et de socialisation ont déclaré que leurs contacts avec les détenus sont trop irréguliers ou trop peu fréquents pour leur permettre d'effectuer une évaluation rationnelle. D'autre part, quelques employés ont laissé entendre qu'un taux élevé de réduction de peine dans les pénitenciers à niveau de sécurité moindre favoriserait le déclassement accéléré.

Solutions offertes. On a formulé un large éventail de recommandations sur la réduction de peine, y compris qu'elle

qu'il est difficile de communiquer directement avec les commissaires afin de discuter d'un cas.

Autres problèmes. Des agents de libération conditionnelle ont mentionné qu'il faudrait prévoir davantage de crédits, qui seraient utilisés de façon discrétionnaire afin d'acquiescer des services et des biens spéciaux (comme des outils) pour les détenus. D'autre part, certains détenus et quelques employés de pénitenciers ont indiqué que le fort roulement chez le personnel au Québec influe sur la surveillance, et des employés d'établissements ont demandé que l'on fasse davantage appel à des bénévoles pour exercer la surveillance. De plus, un certain nombre de détenus trouvent leurs agents de libération conditionnelle trop jeunes et inexpérimentés, et quelques-uns ont fait remarquer que les agents manquent d'uniformité dans leur façon d'envisager les sanctions et de les imposer. Un grand nombre de personnes chargées de la surveillance ont déploré que l'on fasse grand cas du rôle d'intermédiaire sans que l'on accorde autant d'importance à la formation et à l'innovation. En outre, leurs opinions étaient partagées sur la question de la fusion du SCP et du SNLC, certains estimant que, depuis, on met moins l'accent sur l'aspect communautaire et que des personnes non compétentes et s'attachant surtout à la sécurité finiraient par occuper les postes d'agents de libération conditionnelle. Par contre, de nombreux agents se sentent traiter de façon très autoritaire par les commissaires et ne l'apprécient pas et ils préféreraient un service des libérations conditionnelles distinct.

Solutions offertes. Les détenus avaient tendance à proposer que les agents de libération conditionnelle aient leurs efforts sur l'aide pratique et sur l'emploi et que la libération conditionnelle ne soit révoquée que si le détenu commet de nouveaux actes criminels, ou que la surveillance soit facultative ou encore abolie. Pour leur part, les agents de libération conditionnelle ont demandé davantage de ressources et moins de documents à remplir, qu'on leur laisse une plus grande marge de manoeuvre afin de déterminer le mode adéquat d'intervention dans chaque cas et que la CNLC accorde plus d'attention à leurs besoins et aux révolutions qu'ils recommandent. Un grand nombre de commissaires désiraient une surveillance plus étroite.

RÉDUCTION MÉRITÉE DE PEINE

Les discussions sur la réduction de peine ont porté sur deux principaux points: en premier lieu, son utilité limitée à inciter les détenus à participer aux programmes et, en deuxième lieu, son rapport avec la surveillance obligatoire (mentionné surtout par les détenus).

rapports trimestriels détaillés sur la surveillance de chaque détenu ont particulièrement fait l'objet de critiques, selon lesquelles ils ont peu d'utilité et obligent les agents à rabâcher les mêmes formules. En outre, on a l'impression que la surveillance a dévié de son objectif, c'est-à-dire qu'aucune orientation n'est donnée aux services à fournir sur le plan de la qualité ou de la nature, mais que la direction s'intéresse plutôt au "contrôle quantitatif" en raison du nombre de contacts qu'elle fixe avec les détenus (normes minimales). Les agents de libération conditionnelle ont déclaré que la qualité de la surveillance était et continuerait d'être touchée par cette tendance ainsi que par le fait que la nouvelle formule concernant les carrières en milieu carcéral et la planification des programmes individuels font trop appel aux membres de la collectivité et à leurs compétences. (Des surveillants de libérés conditionnels et des autorités régionales se sont dits en désaccord avec les critiques formulées par les agents au sujet du fardeau administratif, soulignant que le nombre de documents à remplir, qui est encore raisonnable, a peu augmenté au fil des ans et que seuls peut-être les délais de présentation sont plus rigoureusement appliqués.)

- Efficacité de la surveillance. La plupart des détenus ont signalé que la surveillance dans la collectivité ne leur était d'aucune utilité. Selon certains, seule l'aide concrète qu'ils reçoivent parfois, comme les sommes prêtées, présente peut-être un avantage. Des agents de libération conditionnelle ont presque abondé dans le même sens en déclarant que le fardeau administratif, le manque de temps à consacrer au développement des ressources communautaires et les possibilités limitées d'emploi dans certaines régions rendent très difficile une intervention efficace. Tandis que la plupart des détenus se sont plaints de la facilité avec laquelle une libération peut être révoquée et de la futilité des motifs, certains agents de libération conditionnelle ont soutenu que la CNLC ne donne pas suite, par une révocation, aux libérations qu'ils ont suspendues, notamment dans le cas des détenus appelés à être presque immédiatement relâchés (syndrome de la porte tournante). En outre, des commissaires se sont plaints du fait que les normes de surveillance sont vraiment très minimales et des retards dans l'obtention des rapports nécessaires. Un grand nombre d'agents de libération conditionnelle (sauf dans la région de l'Atlantique) ont indiqué

Solutions offertes. Parmi les modifications que les personnes consultées ont recommandé d'apporter à la libération conditionnelle, on retrouve: préciser davantage les critères et les politiques, accroître le taux d'octroi dans trois régions, accentuer et améliorer la formation des commissaires, éliminer les échanges de commissaires, qui sont perçus comme la cause de perturbations dans la structure régionale; utiliser (ou rejeter) les moyens numériques de prévision des risques; accroître le rôle de la CNLC dans la planification des programmes individuels et dans les transferts et augmenter ses pouvoirs discrétionnaires en matière de réduction de peine (ces propositions venaient généralement d'employés de la CNLC); et abolir la CNLC, afin que le SCC soit chargé de tout le processus décisionnel (cette proposition a surtout été faite par des employés du SCC).

SURVEILLANCE DES LIBÉRÉS CONDITIONNELS

Principales questions soulevées

- Conditions de la surveillance. Un grand nombre de détenus et d'employés de pénitenciers ainsi que certains agents de libération conditionnelle ont déclaré qu'il faut modifier les conditions de la surveillance exercée dans la collectivité. Quelques-unes de ces conditions ne peuvent en grande partie être appliquées, d'autres représentent une ingérence trop grande dans la vie privée des détenus ou leur imposent des restrictions tout simplement irréalistes. Parmi les conditions qui ont particulièrement fait l'objet de critiques figure la nécessité pour le détenu de demander la permission de se marier ou d'acheter des biens à crédit, d'habiter dans un quartier donné, qui peut être trop petit, et de demander l'autorisation de se rendre dans un autre quartier. La plupart des personnes qui ont formulé des critiques au sujet des conditions sont d'avis qu'il doit y avoir très peu de conditions "standard" et que les circonstances particulières doivent faire davantage l'objet de conditions "spéciales".

- Problèmes d'ordre administratif. Pratiquement tous les agents de libération conditionnelle ont exprimé l'opinion que les pratiques administratives et les documents à remplir ont atteint des proportions extravagantes et influent sur le temps dont ils disposent pour s'occuper des détenus. Ils estiment qu'une partie de ces documents sont surtout remplis par mesure de protection, au cas où un détenu commettait une nouvelle infraction grave. Les

- Critères de la libération conditionnelle. Certains considèrent comme un important sujet de préoccupation les critères vagues, imprécis et inadéquats de la mise en liberté sous condition. On nous a souvent dit: "autant de commissaires, autant de critères". Quelques personnes consultées ont déclaré que le processus de sélection des cas de libération conditionnelle ne s'appuie pas sur un raisonnement donné et que les différences résultent de l'interprétation, des principes et des préjugés des commissaires. On estime donc que les décisions de la CNLC sont très imprévisibles et inconsistantes, sauf dans la région de l'Atlantique. Il semble que là-bas, le bureau régional de la Commission se fonde sur les probabilités qu'une libération conditionnelle sera accordée.
- Nomination et formation des commissaires. Des personnes se sont dites préoccupées au sujet de la nomination des commissaires, qu'elles considèrent en majorité comme une récompense accordée de toute évidence pour loyauté politique. Les personnes consultées estiment que les nominations ne tiennent pas réellement compte des fonctions à remplir, qu'on ne semble pas exiger de compétences précises, que les commissaires nommés ne sont pas bien préparés à prendre les décisions que suppose leur poste et que la Commission ne donne aucune formation aux nouveaux commissaires, mais les laisse plutôt "apprendre sur le tas".
- Mise en liberté graduelle. Un grand nombre d'agents de préparation des cas sont d'avis que la mise en liberté graduelle sert trop souvent à des fins d'essai ou de traitement, ce dont conviennent certains commissaires. Cette façon de voir la mise en liberté graduelle influe sur les mises en liberté recommandées. Le conservatisme dont fait preuve la CNLC et la crainte qu'elle éprouve d'essuyer une réaction négative seraient la cause du problème.
- Mode de mise aux voix et révision interne. Un certain nombre de personnes consultées ont déclaré que le mode de mise aux voix de la CNLC est trop complexe et favorise le rejet de la mise en liberté. Quelques-unes estiment que les voix multiples accroissent le manque d'uniformité. D'autre part, on considère que la révision interne influe peu sur les décisions et ne sert qu'à veiller à ce que les commissaires justifient adéquatement par écrit leurs décisions.

contrôle efficaces, et le refus occasionnel de la CNLC de révoquer une mise en liberté sur une recommandation à cet effet); la façon d'envisager la libération conditionnelle de jour diffère considérablement d'une région à l'autre.

- Solutions proposées. Les solutions proposées au sujet du programme de libérations conditionnelles de jour restreintes vont de son abolition jusqu'à son élargissement. On a fréquemment recommandé l'octroi plus fréquent de libérations conditionnelles de jour avant la mise en liberté sous surveillance obligatoire. Nombreux aussi sont ceux qui ont exprimé l'opinion que la libération conditionnelle de jour ne devrait pas si souvent servir de "test" avant la libération conditionnelle totale. Selon certains, les procédures relatives aux violations (voir ci-dessus) doivent être révisées, et beaucoup ont proposé comme solution de faire construire un plus grand nombre de CCC et de recourir davantage aux services des CRC.

SÉLECTION DES CAS DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Les commentaires au sujet du processus de sélection des cas de libération conditionnelle ont porté surtout sur le taux d'octroi de ce genre de libération, sur les critères de sélection, sur la structure de la CNLC et son influence sur le processus (mode de mise aux voix, révision interne, etc.), sur le principe sur lequel repose la Commission ainsi que sur les nominations au sein de la CNLC.

- Principales questions soulevées. Les agents de préparation des cas de la CNLC et des établissements du SCC de trois régions inclinent à penser que le taux d'octroi de libérations conditionnelles pourrait être un peu plus élevé. Toutefois, la plupart des agents du sud de la région du Pacifique et du nord de celle de l'Atlantique étaient d'avis que les différences entre les populations carcérales de ces régions expliquaient bien l'écart entre les taux d'octroi de libérations conditionnelles la-bas. Le personnel des pénitenciers de deux régions a également proposé que l'on accorde davantage de libérations conditionnelles par exception. Par ailleurs, deux régions se sont plaintes des fluctuations inexplicables du taux d'octroi, et on a imputé à la mise en liberté graduelle une partie des baisses qu'a subies récemment dans son ensemble le taux d'octroi de libérations conditionnelles totales.

qui devraient bénéficier de libérations conditionnelles de jour.

- C-11 -

En revanche, le personnel des CCC de l'Atlantique s'est dit d'avis qu'il devrait avoir un plus grand droit de regard dans la sélection des pensionnaires, opinion que partage le président du comité de détenus de l'un des CCC des Prairies. Pour leur part, les employés des CCC des Prairies considèrent que les pressions qui s'exercent au sein de la population carcérale de l'établissement auquel ils sont rattachés déterminent le nombre de cas qui leur est envoyé. Dans les CCC du Pacifique, on a laissé entendre que la CNLC décide d'accorder "en principe" une libération conditionnelle de jour et laisse au SCC le soin de l'appliquer en fonction des places libres dans les CCC et des programmes qu'ils offrent.

- Critères imprécis. Quelques employés de la CNLC et agents de préparation des cas de libération conditionnelle ont fait part de leur préoccupation au sujet de la confusion qui entoure les programmes et l'organisme habilité en matière d'octroi. Voici quelques-uns des commentaires qui ont été formulés: la distinction entre la libération conditionnelle de jour restreinte et l'absence temporaire sans escorte est faible, la libération conditionnelle de jour doit s'appuyer sur un seul but et principe, elle doit être accordée à des fins précises et non simplement parce que le détenu présente peu de risques et elle doit tenir compte des besoins des détenus.

- Autres problèmes. Quelques personnes consultées ont souligné d'autres problèmes: une augmentation sensible du nombre des détenus violents, récidivistes et purgeants de longues peines qui exercent de plus grandes pressions sur les processus de mise en liberté et qui présentent des risques plus élevés; le fort taux du chômage dans certains secteurs permet difficilement de prévoir des emplois avec réalisme en vue des libérations conditionnelles de jour; la distance qui sépare les pénitenciers des lieux de travail des détenus bénéficiant d'une libération conditionnelle de jour restreinte limite le nombre de ces mises en liberté; les règles des foyers de transition sont trop rigoureuses et ne sont pas communiquées suffisamment à l'avance aux pensionnaires éventuels (les employés des CCC ont souvent manifesté leur désaccord à ce sujet, alléguant les difficultés que pose l'administration des centres, lorsqu'on dispose de peu de mesures de

- Cessation/révocation. Les détenus se sont plaints du nombre de libérations conditionnelles de jour révoquées pour des futilités, de la quantité de jours de réduction de peine perdus en raison d'une révocation, de la nécessité de tenir une audience dans tous les cas de révocation ou de cessation d'une libération conditionnelle de jour ainsi que du recours inconsistant à la révocation (qui entraîne la perte de jours de réduction de peine) plutôt qu'à la "cessation" (qui ne suppose rien de semblable). Certains employés de pénitenciers ont convenu que cette façon de procéder manque quelque peu d'uniformité.
- Programmes de libérations conditionnelles de jour et programmes des établissements. Plusieurs bureaux régionaux du SCC (Prairies, Ontario et Atlantique) ont fait état du conflit qui existe entre, d'une part, les programmes de libérations conditionnelles de jour et, d'autre part, les programmes et l'entretien des établissements. D'une façon générale, ce problème grave autour de la concurrence que l'on exerce en vue d'obtenir les détenus présentant peu de risques. Des personnes ont déclaré que certains détenus ne devraient bénéficier d'une libération conditionnelle de jour que la fin de semaine, lorsqu'ils n'ont pas à participer aux programmes d'affectation de travail ou de formation de l'établissement. On a également souligné le problème que pose l'introduction d'objets interdits quand les libérés conditionnels de jour ne sont pas séparés du reste de la population carcérale. Les détenus des établissements à sécurité minimale des Prairies sont d'ailleurs d'accord sur ce point et estiment qu'il faudrait prévoir des installations distinctes à l'intention des libérés conditionnels de jour. Ils ont également souligné qu'il arrive souvent que des libérations conditionnelles de jour soient accordées, mais n'aient pas lieu, sans doute, selon eux, en raison du manque de places dans les CCC ou les CRC et aussi des conflits avec les programmes des établissements.
- Les CCC et les CRC sont trop sélectifs. Ce problème a surtout été soulevé par les employés du SCC dans la région de l'Atlantique, qui se préoccupent de ce que certains CCC refusent des détenus présentant peu de risques (afin de s'attacher aux cas qui ont moins de ressources), alors que d'autres n'acceptent qu'un nombre restreint de cas difficiles. Les détenus des établissements à sécurité minimale des Prairies considèrent que ce sont les personnes sans ressources

minimale de l'Ontario considère que la mise à l'essai de la libération conditionnelle de jour représente un bon point de départ. De plus, les détenus des établissements à sécurité moyenne de toutes les régions s'entendent pour dire que ce genre de libération est utile.

- Manque de places dans les CCC et les CRC. Contre-
disant l'affirmation selon laquelle on accorde trop de libérations conditionnelles de jour, un grand nombre d'employés d'établissements, la plupart des bureaux de la CNLC, plusieurs groupes de détenus et au moins un bureau de préparation des cas ont déclaré que l'on pourrait recourir davantage à la libération conditionnelle de jour s'il y avait plus d'installations. Le manque d'installations semble se faire particulièrement sentir dans les secteurs éloignés et moins populeux. C'est dans les régions de l'Atlantique et des Prairies que le problème a été soulevé le plus souvent. Même dans certains grands centres urbains, en trouve de longues listes d'attente. La CNLC a d'autre part signalé qu'elle serait disposée à accorder un plus grand nombre de libérations conditionnelles de jour si elles étaient recommandées par le SCC. Elle a cependant précisé que le nouveau processus de gestion des cas pourra améliorer la situation à cet égard.

- Surbureaucratization. Les détenus sont les auteurs de la plupart des plaintes formulées à ce sujet. Ceux des établissements à sécurité minimale (les plus touchés par la libération conditionnelle de jour) de trois régions (Pacifique, Prairies et Québec) soutiennent que le processus est trop long et trop mécanisé et donne lieu à des retards considérables, ce dont conviennent les détenus des établissements à sécurité moyenne de l'Ontario. D'autre part, un grand nombre d'employés chargés de la préparation des cas dans les pénitenciers inclinent à penser que le travail qu'entraînent les demandes de libération conditionnelle de jour, notamment dans les brefs délais prévus en ce qui concerne la libération conditionnelle de jour restreinte, est synonyme de contraintes, surtout parce que la réaction de la CNLC peut être imprévisible. Certains agents de préparation des cas estiment que le détenu "ne prévoient pas suffisamment à l'avance" pour tenir compte des longs délais de préparation des libérations conditionnelles de jour.

l'Ontario), les bureaux de préparation des cas de l'Ouest, les bureaux du Pacifique et du Québec du SCC, les pénitenciers à sécurité moyenne et minimale de l'Atlantique, les établissements à sécurité moyenne des Prairies et du Québec ainsi que deux groupes de détenus (des établissements à sécurité minimale de l'Atlantique et de ceux à sécurité moyenne des Prairies) ont exprimé l'opinion que la libération conditionnelle de jour est surutilisée. Voici quelques-uns des commentaires qui ont été exprimés à cet égard: les détenus qui bénéficient d'une libération conditionnelle de jour ne requièrent pas tous les vastes mesures de contrôle exercées sur eux et les ressources importantes qui leur sont affectées; si la CNLC était moins conservatrice, elle accorderait des libérations conditionnelles totales dans un grand nombre de cas; la période durant laquelle les détenus bénéficient d'une libération conditionnelle de jour est trop longue; un contrôle étendu et trop important de la libération conditionnelle de jour peut parfois entraîner des échecs; les libérations conditionnelles de jour sont de plus en plus accordées à proximité de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale; la CNLC a inutilement tendance à tout rendre progressif; on n'a pas le temps d'accorder des mises en liberté graduelles lorsque les peines sont inférieures à trois ans. Un bureau de la CNLC a même laissé entendre que la libération conditionnelle de jour pouvait, en fait, retarder la libération conditionnelle totale. Par ailleurs, on a soutenu que le trop grand nombre libérations conditionnelles de jour accordées était la cause du manque de places dans les CCC et les CRC. Un bureau de préparation des cas et deux groupes de détenus ont exprimé l'opinion que le rôle joué par les CCC ou les CRC fait parfois double emploi avec l'appui donné par la famille. D'autre part, un groupe de détenus a prétendu que les agents de libération conditionnelle les dissuadent fréquemment de présenter des demandes de libération conditionnelle totale, sous prétexte qu'il est plus facile d'obtenir une libération conditionnelle de jour. En revanche, les employés des établissements à sécurité maximale des Prairies estiment qu'un plus grand nombre de détenus devraient bénéficier d'une libération conditionnelle de jour dans un CCC, et ceux du pénitencier à sécurité moyenne de l'Atlantique ont déclaré que les libérations conditionnelles n'ont pas compensé la baisse du nombre d'absences temporaires depuis que la CNLC a le pouvoir de les accorder. Pour sa part, le personnel des établissements à sécurité

des détenus ont laissé entendre que les agents de préparation des cas du SCC ne déploient pas tous les efforts voulus pour appuyer la libération conditionnelle de jour restreinte et pour la rendre efficace.

- Libération conditionnelle de jour préalable à la mise en liberté sous surveillance obligatoire. Les bureaux de la CNLC se sont dits en faveur d'accorder une libération conditionnelle de jour avant une mise en liberté sous surveillance obligatoire et ont déclaré que le programme de libérations conditionnelles de jour pourrait être accru. On a mentionné qu'à l'origine, les CCC devaient servir à accueillir les détenus bénéficiant d'une libération conditionnelle de jour avant leur mise en liberté sous surveillance obligatoire. Toutefois, certaines personnes consultées ont souligné que les détenus n'accepteraient pas tous une libération conditionnelle de jour juste avant leur mise en liberté sous surveillance obligatoire. De plus, les bureaux de la CNLC ont précisé qu'il faut tenir compte des risques que l'on court en libérant ces détenus plus tôt que prévu. Ainsi, il serait difficile d'accorder une libération conditionnelle de jour à des détenus souffrant de troubles mentaux graves ou à ceux qui semblent être dangereux. La plupart des employés des établissements se sont montrés favorables à cette application de la libération conditionnelle de jour, à l'instar d'un grand nombre d'employés de bureaux de libération conditionnelle, de ceux d'un bureau régional du SCC et de certains détenus.

On a cependant soulevé un sujet de préoccupation, notamment dans les secteurs où les places dont dispose le SCC sont restreintes: les détenus bénéficiant d'une libération conditionnelle de jour avant leur mise en liberté sous surveillance obligatoire pourraient monopoliser, ou presque, les CCC et le taux d'échecs ne tarderait pas à mettre un terme au programme. Quelques pensionnaires de CCC ont laissé entendre que la CNLC accorde ce genre de libération conditionnelle de jour, parce qu'elle "n'a pas le courage de dire non". Ils ont ajouté que s'il faut appliquer le programme, les CCC devraient servir simplement de centres d'hébergement et de dépannage.

- Surutilisation de la libération conditionnelle de jour - trop de mises à l'essai. Presque tous les bureaux de surveillance des libérés conditionnels (sauf celui du Québec), les CCC (à l'exception de ceux de

du processus, causée par les nombreuses échéances et exigences des tâches et par les documents à remplir, aux difficultés que posent les révolutions, etc. Il convient également de noter qu'il existe manifestement un conflit entre les autres processus de mise en liberté, comme celui des absences temporaires et les programmes des établissements.

Principales questions soulevées

- Libération conditionnelle de jour restreinte. Dans la plupart des régions au Canada, les libérations conditionnelles de jour restreintes sont accordées aux détenus des établissements à sécurité minimale. Toutefois, nombre d'employés d'établissements, ceux de la plupart des bureaux de préparation des cas (sauf celui du Québec), les détenus "à sécurité minimale" (de la région de l'Atlantique), certains employés régionaux du SCC et ceux de la CNLC au Québec ont manifesté une opposition générale ou une ambivalence envers la libération conditionnelle de jour restreinte. Les commentaires négatifs les plus fréquents étaient que les procédures du programme de libérations conditionnelles de jour restreintes sont imprécises et trop complexes, que le programme ne règle pas véritablement le problème des absences temporaires sans escorte, qu'il est inutile ou fait double emploi, que les échanciers ne sont pas ou ne peuvent pas être respectés, qu'il sert les intérêts des établissements et non des détenus et qu'il faudrait élargir le programme d'absences temporaires sans escorte, au lieu d'en créer un tout à fait nouveau, et prévoir davantage de ressources.

Les commentaires n'ont pas tous été négatifs. En effet, certains employés ont déclaré que la libération conditionnelle de jour restreinte était une bonne idée et qu'on devrait lui laisser l'occasion de faire ses preuves, notamment dans le cas des détenus purgeant de longues peines. La plupart des bureaux régionaux de la CNLC (sauf celui du Québec) sont d'avis que la libération conditionnelle de jour restreinte offre certaines possibilités. En Ontario, on a même proposé d'étendre le programme aux établissements à sécurité moyenne. En outre, les employés de la CNLC considèrent que la libération conditionnelle de jour restreinte leur donne une plus grande influence sur les transferts au sein du système carcéral. Bien que ce genre de libération ait peu d'effet sur le système, nombreux sont ceux qui pensent que le programme prendra de l'ampleur. Certains employés de la CNLC et

récompenser davantage les détenus par des absences temporaires dans le cadre des programmes de travail, notamment dans les établissements à sécurité minimale, ainsi qu'à accorder un plus grand nombre d'absences temporaires dans ces établissements. Quant à la question de savoir qui doit avoir le pouvoir d'accorder les absences temporaires, le plupart des employés de la CNLC et des agents de libération conditionnelle semblent être en faveur des modalités actuelles, et même peut-être de donner à la CNLC un plus grand rôle. Pour leur part, la majorité des employés des pénitenciers et des détenus préféreraient que les directeurs des établissements aient de nouveau le pouvoir d'accorder les absences temporaires et qu'il soit accru. Certains estiment que la CNLC devrait accorder toutes les absences temporaires ou libérations conditionnelles de jour à des fins de resocialisation ou de mise en liberté graduelle et que le SCC devrait se charger de toutes celles qui sont nécessaires pour motiver et récompenser les détenus et pour réduire la tension dans les établissements. Enfin, en règle générale, les employés du SCC et les détenus s'entendent pour dire qu'il faudrait augmenter le nombre limite d'absences temporaires sans escorte et qu'une plus grande flexibilité devrait caractériser le pouvoir et le processus d'octroi de ces absences. En revanche, la majorité des employés de la CNLC que nous avons consultés ne sont pas de cet avis, car ils considèrent que les libérations conditionnelles de jour combleront le fossé creusé par les réductions d'absences temporaires et qu'une seule autorité doit assurer la coordination de tout programme d'envergure de mise en liberté.

LIBERATION CONDITIONNELLE DE JOUR

D'une façon générale, on considère la libération conditionnelle de jour comme un pont entre l'absence temporaire et la libération sous condition ou sous surveillance obligatoire. En fait, les divers types de libérations conditionnelles de jour (libérations conditionnelles de jour restreintes et libérations conditionnelles de jour prélabiles à la mise en liberté sous surveillance obligatoire, et celles qui sont accordées pour des périodes allant de quatre mois à un an ou qui prévoient des séjours de 2 jours en établissement et de 5 ou 29 jours dans la société) donnent l'impression qu'on abuse du processus et qu'il ne sert maintenant qu'à faire des essais.

Des problèmes d'ordre opérationnel se sont donc posés, certains concernant les ressources, d'autres, le processus proprement dit. Les problèmes touchant aux ressources portent sur le manque de places dans les CCC et les CRC ainsi que sur la rareté des possibilités d'emploi dans certains secteurs, alors que les autres problèmes sont liés à la lourdeur bureaucratique

secteurs donnés ainsi que des opinions qui ont été moins souvent exprimées.

- L'établissement de Bath, un pénitencier sécurisé minimale rattaché à un établissement à sécurité maximale, se plaint d'avoir droit à moins d'absences temporaires que d'autres établissements à sécurité minimale.
- Dans presque tous les cas, l'argent dont dispose un détenu influera sur son aptitude à mener à bien une absence temporaire. Parfois, la distance, le temps de déplacement et les modes de transport posent des problèmes particulièrement aigus, par exemple à l'établissement de Springhill et à la Prison des femmes.

- Certains agents de libération conditionnelle estiment que les conditions rattachées aux absences temporaires sans escorte et le "but" dans lequel ces absences sont officiellement accordées peuvent se révéler inutiles et gênants et susciter une anxiété et des pressions injustifiées chez le détenu.

- Des détenus prétendent que ceux d'entre eux qui sont incarcérés pour de longues périodes ont moins de chances d'obtenir une absence temporaire simplement parce qu'ils purgent de longues peines.

- Des agents de libération conditionnelle considèrent qu'on demande parfois inutilement la tenue d'une enquête communautaire avant et après une absence temporaire.

- Dans la région du Québec, les agents de libération conditionnelle soutiennent qu'il est arrivé fréquemment que des absences temporaires soient perturbées par le transfert inattendu de détenus.

Solutions offertes. Les suggestions faites en vue

d'améliorer le programme d'absences temporaires consistent, entre autres, à réduire le nombre de règles et les étapes à franchir pour obtenir une absence temporaire ainsi que la complexité des diverses dispositions d'admissibilité et d'octroi, à établir des critères définis d'approbation et de rejet d'une demande d'absence temporaire, à recourir aux services d'agents de libération conditionnelle et de bénévoles pour accompagner les détenus bénéficiant d'une absence temporaire sous escorte, à tenir des audiences afin d'étudier la possibilité d'accorder des absences temporaires sans escorte, à

Admissibilité aux absences temporaires sans escorte -
Les problèmes soulevés en ce qui concerne l'admissibilité au programme d'absences temporaires sans escorte touchent également à la participation à d'autres programmes. En effet, le chevauchement des dates d'admissibilité à une absence temporaire sans escorte et à une libération conditionnelle de jour réduit la possibilité d'une mise à l'essai graduelle des détenus. D'autre part, l'admissibilité au programme d'absences temporaires sous escorte donne trop d'espoir aux détenus de participer au programme d'absences temporaires sans escorte, et comme l'admissibilité ne signifie pas nécessairement que l'absence sera accordée, on la considère comme un mythe.

Fonctions des absences temporaires - On estime que les programmes d'absences temporaires avec et sans escorte constituent d'importants moyens de motiver les détenus et de permettre à ces derniers d'établir leur crédibilité. Toutefois, ils posent des problèmes aux détenus des établissements à sécurité maximale, car pratiquement aucune absence temporaire n'y est accordée.

Programme d'absences temporaires sous escorte - Les personnes consultées sont d'avis que, bien que ce programme soit constructif, son application varie d'une région et d'un établissement à l'autre et dépend des crédits affectés aux heures supplémentaires et de la disponibilité du personnel, ce qui pénalise les détenus des secteurs éloignés. Par ailleurs, elles estiment que la définition du terme "escorte" est imprécise (escorte de sécurité et escorte de resocialisation) et que les autorités régionales ne devraient pas prendre part au programme, car elles ne connaissent pas les détenus.

La plupart des commentaires dont nous venons de rendre compte ont été formulés par le personnel des établissements, et les principales divergences d'opinions se situent entre les répondants de la Commission nationale des libérations conditionnelles et ceux du SCC. Ainsi, la majorité des représentants de la CNLC préfèrent être responsables du programme d'absences temporaires, alors que ceux du SCC estiment qu'ils devraient l'être. D'autre part, la Division de l'Ontario de la Commission ne voit pas le besoin de modifier le nombre permis d'absences temporaires sans escorte, et le personnel de la Sécurité considère que le programme d'absences temporaires pose certains problèmes, car il favorise l'introduction d'objets interdits. On ne relève aucune différence marquée entre les régions pour ce qui est des opinions exprimées.

Questions ou problèmes particuliers. Voici quelques-unes des questions d'intérêt secondaire qui ont été abordées, certains problèmes qui sont ou semblent être propres à des

ABSENCE TEMPORAIRE

Même si les réactions ont porté sur les absences temporaires avec et sans escorte, la plupart des préoccupations soulevées concernaient le programme d'absences temporaires sans escorte.

Les personnes consultées souscrivent au principe d'une mise en liberté périodique de courte durée, mais les employés des pénitenciers du SCC soutiennent que l'organisme habilité en matière d'octroi, les admissibilités et la fréquence des absences ainsi que les fonctions et les conditions du processus posent des problèmes.

PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES

Voici les questions considérées comme les plus importantes en ce qui concerne le programme d'absences temporaires.

L'organisme habilité en matière d'octroi - Il semble y avoir divergence d'opinions sur la question de savoir si le programme d'absences temporaires sans escorte devrait relever de la Commission. La plupart des personnes consultées se sont dites insatisfaites de la situation actuelle: manque de flexibilité, retards, complexité et confusion, procédures tatillonnes, inconstance de la CNLC ainsi que son hypersensibilité face aux échecs et son incapacité à garantir une absence temporaire sans escorte à un détenu. Ces personnes estiment également que les employés des établissements possèdent une meilleure connaissance des détenus que la Commission. Toutefois, d'autres groupes de répondants préfèrent que la mise en liberté relève d'une seule autorité, car cela élimine le favoritisme, et considèrent que les retards sont imputables au personnel des établissements.

Fréquence des absences temporaires sans escorte - Les absences temporaires pendant une période maximale de 72 heures aux trois mois sont une source de mécontentement quasi unanime. Selon les répondants, il faudrait relever le nombre limite d'absences temporaires sans escorte qu'autorise la Commission car cette limite ne permet pas de tenir compte des différences entre les divers établissements (à sécurité maximale, moyenne et minimale). Il reste à déterminer si le programme de libérations conditionnelles de jour restreintes viendra résoudre ces problèmes. Pour sa part, le personnel du SCC est davantage enclin à croire qu'il n'apportera aucune solution, alors que les employés de la CNLC estiment qu'il en offrira ou pourra en offrir une.

ANNEXE C

RÉSUMÉ DES CONSULTATIONS TENUES AVEC LE PERSONNEL
DU SCC ET DE LA CNLC ET AVEC DES DÉTENU(S)

PERSONNES CONSULTÉES

Au cours des mois de juillet, d'août et de septembre 1980, le Groupe d'étude sur la mise en liberté a consulté des employés de la CNLC et du SCC à l'échelle nationale, régionale et locale de même que des détenus et des personnes bénéficiant de diverses formes de libération. Nous nous sommes entretenus avec les responsables des deux organismes, avec les directeurs régionaux du SCC ainsi qu'avec des commissaires de la CNLC et les cadres supérieurs de chaque région dont ils sont responsables. Nous nous sommes rendus dans trois pénitenciers (appartenant chacun à l'un des trois principaux niveaux de sécurité) et dans au moins un foyer de transition public ou privé dans chaque région afin d'y rencontrer les membres de la direction, le personnel de sécurité, de classement et d'unité résidentielle (lorsque ce genre de service existe) et des détenus (en règle générale, le Comité de détenus). En outre, nous avons visité deux bureaux de district de libération conditionnelle dans chaque région, l'un, lorsque cela était possible, s'occupant surtout de la préparation des cas et l'autre, de la surveillance, afin de nous entretenir avec les agents de libération conditionnelle et les administrateurs. A l'Administration centrale, nous avons consulté le personnel des directions des programmes pour les détenus et des Industries, du SCC, ainsi que certains employés de la CNLC chargés des politiques, de la planification générale et de la révision interne.

Nous avons passé une heure et demie ou deux heures avec chaque groupe à leur poser des questions tirées d'un document comportant 52 sujets de discussion et destinés à orienter la consultation. Nous avons noté un fort consensus parmi certains groupes des diverses régions, bien qu'il y ait de grandes divergences d'opinions sur certaines questions (et certainement sur les solutions possibles) et entre des groupes donnés. Les mémoires présentés par des groupes et des particuliers ne faisant pas partie du Ministère peuvent être obtenus séparément.

Voici un bref résumé de ce qui a été dit sur chacun des programmes de mise en liberté à l'étude.

- Palamedes, B. (1980) "A comparative analysis of parole officer recommendations and NPB decisions, 1978 and first half of 1979." Ottawa: SCC (non publié).
- Plawski, S. (1979) "La nouvelle loi pénitentiaire." Revue pénitentiaire et de droit pénal, 102(1): 31-36.
- Sauvé (1977) Groupe d'étude sur le rôle du secteur privé dans le domaine de la justice pénale. Rapport sur la participation communautaire dans le domaine de la justice pénale. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- Service correctionnel du Canada. Manuel des politiques et procédures - gestion des cas. Ottawa: SCC (non publié).
- Solliciteur général du Canada (1980) "Déclaration de l'honorable Bob Kaplan, C.P., député, Solliciteur général du Canada, devant le Comité de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes concernant le budget principal des dépenses, le 18 juin 1980". Ottawa: Solliciteur général.
- Vera Institute of Justice (1962) Manhattan Bail Project. New York: Vera Institute.
- Vérificateur général (1978) Rapport au Parlement. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- von Hirsch, A. (1976) Doing Justice: the choice of punishments. Report of the New York Citizens' Committee for the Study of Incarceration. New York: Hill and Wang.
- von Hirsch, A. et K. Hanrahan (1978) Abolish parole? Washington: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.
- Walker, N. (1978) "Dangerous people." International Journal of Law and Psychiatry, 1: 37-50.
- Weir, D. et coll. (1978) "An assessment of the current earned remission system at Markworth Institution." Markworth: SCC (non publié).
- Zimring, F. et G. Hawkins (1973) Deterrence: the legal threat in crime control. Chicago: University of Chicago Press.

- Léveillé, Y. (1970) "A qui accorde-t-on la libération conditionnelle?" Revue canadienne de criminologie, 12: 132-150.
- MacGuigan (1977) Rapport à la Chambre du sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- Macnaughton-Smith, P. (1976) La liberté au compte-gouttes. Ottawa: Commission de réforme du droit du Canada.
- Mandel, M. (1975) "Rethinking parole" Osgoode Hall Law Journal, 13(2): 501-546.
- Martinson, Robert (1974) "What works? Questions and answers about prison reform". The Public Interest, 35 (printemps): 22-54.
- Massachusetts Department of Correction (1977) "An analysis of recidivism rates among residents released from Massachusetts Correctional Institutions during the year 1974." Boston: Massachusetts Department of Correction.
- Morris, N. (1975) The future of imprisonment. Chicago: University of Chicago Press.
- Mueller, P. (1965) "Advanced release to parole." Sacramento: California Department of Corrections Research Division.
- Nations Unies (1973) Pacte international relatif aux droits civils et politiques. New York: Assemblée générale des Nations Unies.
- Note (1976) "L'évolution actuelle des fonctions du juge de l'application des peines en prison." Revue pénitentiaire et de droit pénal, 100(1): 161-164.
- Note (1978) "Inmate support for flat-time sentencing and related proposals." Criminal Justice Review, 3(1).
- Note de service (1977) Du Chef, Analyse et Opération des systèmes, Service correctionnel du Canada, Ottawa au Coordonnateur de l'évaluation, Secrétariat du Solliciteur général.
- Nuffield, J. (1977; révisé en 1979) Parole guidelines. Ottawa: Solliciteur général (non publié).
- Ouimet (1969) Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle-Justice pénale et correction: un lien à forger. Ottawa: Imprimeur de la Reine.

- Gottfredson, Don et coll. (1978) Classification for parole decision policy. Washington: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.
- Gottfredson, Don et coll. (1979) Guidelines for parole and sentencing. Lexington: D.C. Heath and Company.
- Groupe d'étude du Service correctionnel du Canada (1977) Le rôle des services correctionnels fédéraux au Canada. Ottawa: Solliciteur général.
- Groupe de travail national sur l'administration de la justice (1980) Les services correctionnels au Canada, 1977-1978. Ottawa: Solliciteur général.
- Hann, R. et J. Palmer (1980) Determinates of Canadian penitentiary and prison populations: Phase I Report. Ottawa: Solliciteur général (non publié).
- Hogarth, J. (1972) Sentencing as a human process. Toronto: University of Toronto Press.
- Hood, R. et R. Sparks (1970) Key issues in criminology. New York: McGraw-Hill.
- Hugessen (1973) Rapport du groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus. Ottawa: Information Canada.
- Jaman, D. et R. Dickover (1969) "A study of parole outcome as a function of time served." Sacramento: California Department of Corrections Research Division.
- Jubinville, R. (1980) "Politique et réalité" Bulletin de la Société canadienne pour la prévention du crime (10(1):1-3
- Kaplan, R. (1980) "Notes pour un discours du Solliciteur général, l'honorable Bob Kaplan, C.P., député, sur l'incarcération et les solutions de remplacement, à la réunion annuelle de l'Association des Juges de Terre-Neuve, Corner Brooke, Terre-Neuve, le 14 octobre 1980." Ottawa: Solliciteur général.
- Landreville, P. et P. Carrière (1976) Études sur l'emprisonnement: les mesures de libération dans les institutions pénales au Canada. Ottawa: Commission de réforme du droit du Canada.
- Latta, Yvonne (1981) "Ontario region review of cases under suspension." Kingston: CNLC (non publié).

- Commission nationale des libérations conditionnelles (1979a) "La Commission nationale des libérations conditionnelles". Ottawa: CNLC.
- Commission nationale des libérations conditionnelles (1979b) "Heureux de vous répondre". Ottawa: CNLC.
- Commission nationale des libérations conditionnelles (1979c) "Liberté sous condition: guide pour les détenus des pénitenciers". Ottawa: CNLC.
- Commission nationale des libérations conditionnelles Manuel des politiques et procédures. Ottawa: CNLC (non publié).
- Commission nationale des libérations conditionnelles, Division de la Colombie-Britannique (non publié).
- Commission de réforme du droit du Canada (1976) Emprisonnement-libération. Ottawa: Approvisionnements et Services Canada.
- Demers, D. (1978) Discretion, disparity and the parole process. Thèse de doctorat, Université de l'Alberta, (Microfilms de l'université).
- Dutheil-Lamonthézie, B. (1974) "L'application des peines, une institution en péril?" Revue pénitentiaire et de droit pénal, 98(4): 575-579.
- Fauteux (1956) Rapport d'un comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivies au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- Gettinger, S. (1976) "Prison population hits all-time high." Corrections Magazine, 3(3): 9-16.
- Goldenberg (1974) La libération conditionnelle au Canada. Rapport du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Ottawa: Information Canada.
- Gottfredson, Don et coll. (1973a) Parole decision-making study: in 10 volumes. Davis, California: National Council on Crime and Delinquency Research Centre.
- Gottfredson, Don et coll. (1973b) Four thousand lifetimes: a study of time served and parole outcomes. Davis, California: National Council on Crime and Delinquency Research Centre.
- Gottfredson, Don et coll. (1977) "Time served in prison and parole outcomes among parole risk categories". Journal of Criminal Justice, 5(1): 1-12.

ANNEXE B

BIBLIOGRAPHIE

- American Law Institute (1962) Model Penal Code. Chicago: American Law Institute.
- Association canadienne des chefs de police (1977) "Resolutions adopted at the 72nd Annual Conference, August 26, 1977, Victoria, B.C." Canadian Police Chief, 66(4).
- Atack, W.A.J. (1978) "Intensive pre-release assistance in order to increase the number of paroles granted: a report based on the analysis of 55 cases." Ottawa: Service national des libérations conditionnelles (non publié).
- Atack, W.A.J. et A. Bonhomme-Beaulieu (1979) "Une analyse comparative des recommandations du SNLC et des décisions de la CNLC, 1974, 1975, 1976 et 1977" Ottawa: Service correctionnel du Canada (non publié).
- Axon, L. (1980) The supervision of offenders: a review of parole and similar types of supervision. Ottawa: Rapport présenté à la Division de la recherche, ministère du Solliciteur général (non publié).
- Aydalot, ? (1973) "Discours." Revue internationale de police criminelle, novembre 1973: 279-284.
- Bewley, L. (1977) "Parole boards demean courts, breed insecurity". Globe and Mail, 14 décembre 1977: 7.
- Blais, J.-J. (1978) "Fewer convicts is Blais' goal." Ottawa Journal, 11 août 1978.
- Brody, S.R. (1976) The effectiveness of sentencing. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Comité ministériel sur la surveillance obligatoire (1981) La surveillance obligatoire: un document de travail. Ottawa: Solliciteur général.
- Comité national mixte des représentants de l'Association canadienne des chefs de police et des services correctionnels fédéraux (1980) Rapport annuel 1979-1980. Ottawa: Solliciteur général.

TABLEAU A-31

POURCENTAGE DE DÉTENUX QUI ONT PERDU LEUR RÉDUCTION DE PEINE, ET
NOMBRE DE JOURS DE RÉDUCTION DE PEINE PERDUS AU PREMIER
TRIMESTRE DE 1980, PAR RÉGION*

Région	Pourcentage de détenus qui ont perdu leur réduction de peine		Nombre de jours de réduction de peine perdus par 100 détenus	
	En raison leur participation au programme	En de leur conduite général	En raison leur participation au programme	En de leur conduite général
Pacifique	14.7	12.2	76.9	41.9
Prairies	6.3	1.5	25.2	4.4
Ontario	6.3	5.1	55.0	18.6
Québec	10.5	5.3	43.6	12.3
Atlantique	7.9	2.5	40.7	8.7
TOTAL	8.8	5.1	46.9	15.8

* Source: SCC - Enquête sur la réduction de peine, 1980.

TABLEAU A-30 (suite)

Pénitencier	Pourcentage de détenus qui ont perdu leur réduction de peine		Nombre de jours de réduction de peine perdus par 100 détenus		Par suite de leur raison		de leur participation au programme	
	En raison de leur participation	En raison de leur participation	En raison de leur participation	En raison de leur participation	En raison de leur participation	En raison de leur participation	En raison de leur participation	En raison de leur participation
Centre fédéral de formation Collins Bay	11.0	6.7	9.0	4.5	3.1	52.8	47.2	19.4
Leclerc	6.5	3.3	3.1	9.2	4.3	14.4	32.8	4.9
Sécurité maximale:								
Kent	17.7	12.3	10.0	7.1	37.7	73.1	25.5	35.4
Edmonton	7.1	0.3	7.1	2.0	2.0	27.6	25.5	25.5
Pén. de la Saskatchewan	2.9	1.4	1.6	4.1	4.1	10.0	5.9	5.9
Laval	12.2	2.4	11.1	3.1	3.1	71.1	68.0	68.0
Archambault	22.3	10.3	15.0	23.6	23.6	111.6	88.0	88.0
Dorchester	9.3	5.0	6.6	10.4	10.4	41.5	31.0	31.0
Millhaven	10.4	6.5	8.9	23.4	23.4	66.2	38.8	38.8
Centre de développement correctionnel	4.3	2.6	4.3	7.7	7.7	24.8	17.1	17.1
Prixon des femmes	16.6	10.1	15.8	54.7	54.7	178.4	123.7	123.7
CENTRES PSYCHIATRIQUES RÉGIONAUX								
CPR Pacifique	14.0	14.0	4.0	N/A	N/A	66.0	20.0	20.0
CPR Prairies**	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
CPR Ontario**	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
CENTRES DE RÉCEPTION								
CRR Ontario	3.4	2.2	0.7	4.5	4.5	5.6	1.1	1.1
CRR Québec	2.8	0.0	2.8	0.0	0.0	5.6	5.6	5.6

* Source: SCC - Enquête sur la réduction de peine, 1980.

** Dans ce cas, il n'est pas tout à fait clair si les données indiquent une absence de perte de réduction, un taux voisin de zéro ou des données manquantes.

**POURCENTAGE DE DÉTENUX QUI ONT PERDU LEUR RÉDUCTION DE PEINE,
ET NOMBRE DE JOURS DE RÉDUCTION DE PEINE PERDUS AU PREMIER
TRIMESTRE DE 1980, PAR PÉNITENCIER***

TABIEAU A-30

Pénitencier	Pourcentage de détenus qui ont perdu leur réduction de peine		Nombre de jours de réduction de peine perdus par 100 détenus	
	En raison de leur participation au programme	En raison de leur participation au programme	En raison de leur participation au programme	En raison de leur participation au programme
Sécurité minimale:	14.8	16.7	13.0	187.0
Ferndale	22.2	22.2	22.2	320.0
Elbow Lake	7.6	7.6	6.1	93.9
B.C.C.C.	1.9	0.0	1.8	470.6
Shulte Lake	3.5	1.8	1.2	6.5
La Sask.	0.5	0.0	0.5	0.0
Rockwood	9.9	9.9	148.2	49.4
Frontenac	15.3	15.3	219.4	76.4
Pittsburg	10.4	9.1	128.6	46.8
Bath	6.1	0.7	5.1	6.8
Sainte-Anne	0.8	0.8	0.2	1.8
Montée Saint-François	3.5	2.3	1.2	10.3
Westmoreland	Sécurité moyenne:			
Mountain Head	5.0	1.7	3.9	12.1
William Head	18.0	15.6	7.0	57.8
Bowden	8.8	6.1	4.8	29.3
La Macaza	18.3	12.4	10.7	59.8
Mission	15.9	15.3	5.7	65.9
Warkworth	3.8	0.9	3.8	20.7
Springhill	7.8	0.5	7.8	28.1
Matsqui	15.5	12.4	7.2	80.7
Drumheller	13.0	0.7	12.3	44.8
Stony Mountain	3.7	1.7	2.3	11.7
Joyceville	4.9	7.8	4.2	31.4
Cowansville	10.4	8.6	4.3	34.2

TABLEAU A-29

NOMBRE TOTAL DE JOURS DE RÉDUCTION DE PEINE
PERDUS POUR CHAQUE PEINE PAR LES PERSONNES
LIBÉRÉES D'UN PÉNITENCIER FÉDÉRAL DE
1970 À JUIN 1980

Nombre de jours de réduction de peine perdus	Nombre de personnes mises en liberté	Pourcentage de personnes mises en liberté
Aucun jour perdu	30,468	68.3
1 à 10 jours	6,608	14.8
11 à 20 jours	1,788	4.0
21 à 30 jours	966	2.2
31 à 40 jours	863	1.9
41 à 50 jours	507	1.1
51 à 70 jours	644	1.4
71 à 100 jours	748	1.7
101 à 200 jours	1,153	2.6
Plus de 200 jours	885	2.0
	44,630	100.0

POURCENTAGE MOYEN DE DETENUS QUI ONT PERDU LEUR REDUCTION DE PEINE ET
NOMBRE MOYEN DE JOURS DE REDUCTION DE PEINE PERDUS AU PREMIER TRIMESTRE
DE 1980, PAR NIVEAU DE SECURITE DE L'ETABLISSEMENT*

* Source: SCC Enquête sur la réduction de peine, 1980.

** Obtenu en calculant la moyenne des taux pour tous les pénitenciers à sécurité minimale, moyenne et maximale et pour tous les pénitenciers réunis. Ne sont pas inclus: les Centres régionaux de réception et les Centres psychiatriques régionaux.

*** Les chiffres sous la rubrique "En général" ne représentent pas nécessairement la somme des colonnes intitulées "En raison de leur conduite" et "Par suite de leur participation au programme", parce que les moyennes pour chaque colonne ont été calculées séparément.

**INFRACTIONS COMMISES PENDANT LA PÉRIODE DE SURVEILLANCE
OBLIGATOIRE PAR DES PERSONNES LIBÉRÉES DE JANVIER 1975 À
DÉCEMBRE 1979 ET RÉADMISES DANS UN PÉNITENCIER FÉDÉRAL À LA SUITE
D'UNE NOUVELLE CONdamnATION DE JANVIER 1975 À JUIN 1980**

TABLEAU A-27

Infraction à l'origine de l'incarcération		Nombre de libérations sous surveillance obligatoire révoquées	Pourcentage du total des infractions
CRIMES CONTRE LA PERSONNE			
Meurtre	31	1.2 %	
Homicide involontaire	21	0.8 %	
Tentative de meurtre	11	0.4 %	
Viol et tentative de viol	25	1.0 %	
Aggression sexuelle	23	0.9 %	
Autres voies de fait, blessures	153	5.9 %	
Enlèvement, séquestration	15	0.6 %	
Homicide par négligence criminelle	0	0.0 %	
Autres crimes contre la personne	45	1.7 %	
Total partiel	324	12.5 %	
VOL QUALIFIÉ	394	15.2 %	
Total partiel	394	15.2 %	
CRIMES CONTRE LA PROPRIÉTÉ			
Introduction par effraction	737	28.4 %	
Vol, possession de biens volés	615	23.7 %	
Fraudes	214	8.2 %	
Total partiel	1,566	60.3 %	
STUPÉFIANTS			
Possession de stupéfiants	26	1.0 %	
Trafic et importation	72	2.8 %	
Total partiel	98	3.8 %	
DIVERS			
Diverses infractions au Code crim.	179	6.9 %	
Diverses infractions aux lois fédérales et provinciales	4	0.2 %	
Évasion et liberté illégale	33	1.3 %	
Total partiel	216	8.3 %	
TOTAL	2,598		100.0 %

INFRACTIONS COMMISES PENDANT LA LIBERTÉ CONDITIONNELLE TOTALE
PAR DES PERSONNES LIBÉRÉES DE JANVIER 1975 À DÉCEMBRE 1979 ET
RÉADMISES DANS UN PÉNITENCIER FÉDÉRAL À LA
SUITE D'UNE NOUVELLE CONdamnATION DE JANVIER 1975 À JUIN 1980

TABLeAU A-26

Infraction à l'origine de l'incarcération	Nombre de libé- rations condi- tionnelles tot- ales révoquées	Pourcentage du total des infractions
CRIMES CONTRE LA PERSONNE	9	1.3%
Meurtre	9	1.3%
Homicide involontaire	9	1.3%
Tentative de meurtre	0	0.0%
Viol et tentative de viol	10	1.4%
Agression sexuelle	4	0.6%
Autres voies de fait, blessures	17	2.4%
Enlèvement, séquestration	6	0.9%
Homicide par négligence criminelle	2	0.3%
Autres crimes contre la personne	10	1.4%
Total partiel	67	9.5%
VOL QUALIFIÉ	127	18.0%
Total partiel	127	18.0%
CRIMES CONTRE LA PROPRIÉTÉ	192	27.2%
Introduction par effraction	148	21.0%
Vol, possession de biens volés	53	7.5%
Fraudes	393	55.7%
Total partiel	42	6.0%
STUPÉFIANTS	7	1.0%
Possession de stupéfiants	49	7.0%
Trafic et importation	58	8.2%
DIVERS	2	0.3%
Diverses infractions au Code crim.	9	1.3%
Diverses infractions aux lois	69	9.8%
Fédérales et provinciales	705	100.0%
Total partiel		
TOTAL		

TABLEAU A-25

**RÉSULTAT (JUSQU'À JUIN 1980) DES LIBÉRATIONS SOUS SURVEILLANCE OBLIGATOIRE
DE 1970 À 1979**

Année de la mise en liberté	Nombre (et pourcentage) de libérations sous surveillance obligatoire					
	Total des libérations sous surveillance obligatoire	Révocation sans nouvelle infraction	Révocation suite à une nouvelle infraction	Infraction après achèvement réussi*	Achèvement réussi sans réadmission subséquente	Encore sous surveillance
1970	3	0 (0.0)	1 (33.3)	1 (33.3)	1 (33.3)	0 (0.0)
1971	80	8 (10.0)	25 (31.3)	10 (12.5)	37 (46.2)	0 (0.2)
1972	871	103 (11.8)	227 (26.1)	131 (15.0)	410 (47.0)	0 (0.0)
1973	1,780	234 (13.1)	445 (25.0)	248 (13.9)	852 (47.8)	1 (0.1)
1974	2,382	251 (10.5)	616 (28.9)	297 (12.5)	1,209 (50.7)	9 (0.3)
1975	2,431	329 (13.5)	623 (25.6)	278 (11.4)	1,199 (49.3)	2 (0.1)
1976	2,555	520 (20.4)	594 (23.2)	218 (8.5)	1,219 (47.7)	4 (0.1)
1977	2,822	578 (20.5)	547 (19.4)	278 (9.9)	1,408 (49.8)	11 (0.3)
1978	2,913	551 (18.9)	454 (15.6)	271 (9.3)	1,513 (51.9)	124 (4.2)
1979**	2,524	465 (18.4)	369 (14.6)	59 (2.3)	985 (39.0)	646 (25.6)

* Ont achevé leur période de surveillance obligatoire, mais ont été réadmis au pénitencier pour une nouvelle infraction commise après la période de surveillance obligatoire.

** Il faut noter que beaucoup des détenus mis en liberté au cours de ces années sont encore sous surveillance en juin 1980. Il ne faut donc pas considérer comme définitifs les taux de révocation pour ces années.

TABLEAU A-24

**RÉSULTAT (JUSQU'À JUIN 1980) DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES
TOTALES DE 1970 À 1979**

Nombre (et pourcentage) des libérations conditionnelles totales						
Année de la mise en liberté	Total des libérations conditionnelles totales	Révocation sans nouvelle infraction	Révocation suite à une nouvelle infraction	Infraction après achèvement réussi*	Achèvement réussi sans réadmission subséquente	Encore sous surveillance
1970	2,519	348 (13.8)	751 (29.8)	151 (6.0)	1,221 (48.5)	48 (2.0)
1971	2,339	297 (12.7)	674 (28.5)	125 (5.4)	1,222 (52.2)	37 (1.6)
1972	1,756	209 (11.9)	442 (25.2)	97 (5.5)	988 (56.2)	20 (1.1)
1973	1,191	116 (9.7)	219 (18.4)	65 (5.5)	751 (63.0)	40 (3.3)
1974	1,359	125 (9.2)	224 (16.5)	39 (3.0)	906 (66.6)	65 (4.8)
1975	1,264	141 (11.1)	181 (14.3)	39 (3.2)	790 (62.5)	113 (8.9)
1976**	1,057	88 (8.3)	127 (12.0)	20 (2.0)	646 (61.1)	176 (16.6)
1977**	1,481	125 (8.6)	146 (9.8)	21 (1.4)	837 (56.5)	352 (23.7)
1978**	1,567	142 (9.1)	139 (8.9)	6 (0.4)	649 (41.4)	631 (40.3)
1979**	1,724	104 (6.1)	100 (5.8)	1 (0.0)	175 (10.1)	1,344 (77.9)

* Ont achevé leur période de liberté conditionnelle, mais ont été réadmis au pénitencier pour une nouvelle infraction commise après la période de liberté conditionnelle.

** Il faut noter que beaucoup des détenus mis en liberté au cours de ces années sont encore sous surveillance en juin 1980. Il ne faut donc pas considérer comme définitifs les taux de révocation pour ces années.

TABLERAU A-23

TAX DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE* ET RÉSULTAT DE LA
LIBÉRATION CONDITIONNELLE TOTALE ET DE LA SURVEILLANCE
OBLIGATOIRE (JUSQU'À JUIN 1980**) DES PERSONNES MISES
EN LIBERTÉ DE JANVIER 1974 À DÉCEMBRE 1979, PAR RÉGION

Région	Taux de libération conditionnelle	Pourcentage des lib. cond. totales réussies	Pourcentage des cas de surv. oblig. réussis
Atlantique	44.8	72.7	54.8
Québec	51.3	80.3	62.3
Ontario	37.8	74.2	62.2
Prairies	32.2	73.3	51.5
Pacifique	34.8	75.2	52.1
Total	40.5	75.2	54.3

* Défini comme le pourcentage des libérations conditionnelles totales (et non des libérations sous surveillance obligatoire ou libérations pures et simples).

** Les cas enregistrés comme "réussites" peuvent être encore sous la surveillance obligatoire et aboutir en fin de compte à une révocation. Pour cette raison les taux de réussite dans ce tableau sont quelque peu gonflés.

RÉSULTAT (JUSQU'À JUIN 1980*) DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES
 TOTALES ET SOUS SURVEILLANCE OBLIGATOIRE
 DE JANVIER 1974 À DÉCEMBRE 1979, PAR NIVEAU DE SÉCURITÉ
 DU PÉNITENCIER

TABLEAU A-22

Niveau de sécurité	Libération conditionnelle		Surveillance obligatoire**	
	Nombre de mises en liberté	Pourcentage de réussites	Nombre de mises en liberté	Pourcentage de réussites
Minimale	3,265	80.2	2,855	63.2
Moyenne	3,953	72.6	7,332	55.0
Maximale	901	67.2	5,301	48.6
Total	8,450	75.2	15,627	54.3

* Les cas enregistrés comme "réussites" peuvent être encore sous surveillance obligatoire et aboutir en fin de compte à une révocation. Pour cette raison, les taux de réussite dans ce tableau sont donc gonflés.

** Les totaux sont supérieurs à la somme à cause de l'absence de codes d'établissement dans certains dossiers.

TABLEAU A-21

PÉRIODE MOYENNE PURGÉE PAR LES DÉTENU·S LIBÉRÉS DE PÉNITENCIERS FÉDÉRAUX
EN 1978 ET 1979, PAR CATÉGORIE D'INFRACTION ET PAR TYPE DE MISE EN LIBERTÉ

	Peine purgée (mois)									
	Toutes les mises en liberté			Libération conditionnelle			Libération sous surveillance obligatoire			
	Nombre de cas	Période moyenne purgée	Ecart type	Nombre de cas	Période moyenne purgée	Ecart type	Nombre de cas	Période moyenne purgée	Ecart type	
CRIMES CONTRE LA PERSONNE	Meurtre	70	131	66	70	131	66	0	N/A	N/A
	Homicide involontaire	323	36	23	182	33	22	141	40	25
	Tentative de meurtre	69	49	31	34	51	33	35	46	30
	Viol et tentative de viol	354	30	20	157	24	15	197	34	23
	Aggression sexuelle	103	22	14	16	26	17	87	21	14
	Autres voies de fait, blessures	359	21	16	80	18	11	279	22	17
	Enlèvement, séquestration	76	28	18	31	30	21	45	26	16
	Homicide par négligence criminelle	24	18	15	13	16	8	9	21	23
	Autres crimes contre la personne	267	21	16	103	18	12	164	22	17
	VOL QUALIFIÉ	2,353	28	22	968	28	22	1,385	29	21
CRIMES CONTRE LA PROPRIÉTÉ	Introduction par effraction	1,922	19	13	463	18	12	1,459	20	13
	Vol, possession de biens volés	844	17	14	177	18	16	667	17	14
	Fraudes	489	20	17	132	20	16	357	20	18
STUPÉFIANTS	Possession de stupéfiants	54	13	9	25	14	4	29	13	12
	Trafic et importation	1,048	25	17	702	22	15	346	30	21
DIVERS	Diverses infractions au Code crim.	316	20	15	99	21	16	217	20	15
	Diverses infractions aux lois fédérales et provinciales	11	29	15	3	33	17	8	28	15
	Évasion et liberté illégale	72	14	12	5	18	6	67	14	13

TABLÉAU A-20
POURCENTAGE DE LA PEINE TOTALE PURGÉ AVANT LA
LIBÉRATION CONDITIONNELLE TOTALE PAR LES
PERSONNES MISES EN LIBERTÉ DE JANVIER 1970
À JUIN 1980

de la peine pourcentage purgé	Nombre de cas	Pourcentage de cas
< 20 %	270	1.5
20 < 30 %	621	3.5
30 < 40 %	8695	49.2
40 < 50 %	3824	21.7
50 < 60 %	2677	15.2
60 < 70 %	1326	7.5
70 < 80 %	138	0.8
80 < 90 %	62	0.4
90 < 100 %	44	0.2
Condamnés à perpétuité mis en liberté	529	-
Total	18186	100.0

* Les pourcentages ne comprennent pas les
condamnés à l'emprisonnement à perpétuité
mis en liberté.

TABLEAU A-19

PÉRIODE PURGÉE AVANT LA LIBÉRATION
CONDITIONNELLE TOTALE PAR LES PERSONNES
MISES EN LIBERTÉ DE JANVIER 1970 À JUIN 1980

Période purgée au pénitencier	Nombre de cas	Pourcentage des cas
1 an	5510	30.1
< 2 ans	7748	42.4
2 < 4 ans	3382	18.5
4 < 6 ans	862	4.7
6 < 8 ans	376	2.1
8 < 10 ans	175	1.0
10 < 15 ans	173	0.9
15 < 20 ans	29	0.2
20 < 30 ans	20	0.1
Total	18275	100.0

* Les pourcentages ne comprennent pas les
condamnés à l'emprisonnement à perpétuité
mis en liberté.

TABLÉAU A-18

NOMBRE DE LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES TOTALES, SOUS
SURVEILLANCE OBLIGATOIRE ET DE LIBÉRATIONS PURES
ET SIMPLES, DE 1970 À 1979, PAR ANNÉE OU LA
MISE EN LIBERTÉ A EU LIEU*

Année	Financière	de la mise	en liberté	Nombre (et pourcentage) de libérations condi- tionnelles totales	de libérations sous surveillance obligatoire et des libérations pures et simples	Total des mises en liberté**
1969-70	2,054 (49)	2,764 (61)	1,554 (36)	1,896 (48)	3,950	3,950
1970-71	2,366 (58)	1,512 (39)	1,669 (49)	2,316 (65)	3,563	3,563
1971-72	1,738 (47)	1,247 (33)	1,615 (33)	2,633 (62)	4,248	4,248
1972-73	1,315 (29)	1,512 (25)	1,747 (31)	2,850 (62)	4,597	4,597
1973-74	1,920 (33)	1,920 (33)	3,002 (61)	4,922	4,922	4,922
1974-75	1,615 (33)	2,764 (61)	1,554 (36)	1,896 (48)	3,950	3,950
1975-76	1,315 (29)	1,512 (25)	1,747 (31)	2,850 (62)	4,597	4,597
1976-77	1,512 (25)	1,747 (31)	1,920 (33)	3,002 (61)	4,922	4,922
1977-78	1,747 (31)	1,920 (33)	2,764 (61)	1,554 (36)	1,896 (48)	3,950
1978-79	1,920 (33)	1,920 (33)	3,002 (61)	4,922	4,922	4,922

* Source: SCC - Système hebdomadaire de rapports sur les déplacements
des détenus.

** Comprend les mises en liberté résultant d'ordonnances du tribunal, de
décès, de transferts provinciaux et d'autres mesures diverses, qui
représentent environ de 3 à 11 % de toutes les mises en liberté
survenues au cours des années indiquées. Pour cette raison, la somme
des pourcentages des libérations conditionnelles totales et des
libérations sous surveillance obligatoire ou des libérations pures et
simples n'est pas égale à 100.

TABEAU 17 (suite)

Participation préalable à un progr. de lib. partielle**	Nombre de cas	% de ceux qui ont obtenu une lib. totale	% de réussite* à la lib. totale	% de réussite* à la lib. sous surv. obl.
Réussite d'une ATSE	5,364	44	89	76
Non-obtention d'une ATSE	4,454	32	85	68
Echec d'une ATSE	205	12	76	73
Réussite d'une LCJ	3,729	62	89	76
Non-obtention d'une LCJ	5,853	25	85	71
Echec d'une LCJ	531	11	79	73

* Les cas de libération conditionnelle totale et de libération sous surveillance obligatoire qui sont inscrits comme des "réussites" peuvent être encore assujettis à une surveillance et aboutir éventuellement à une révocation; les taux de réussite de ce tableau sont donc gonflés. Les chiffres de ce tableau ne sont pas absolus et devraient servir uniquement à des fins de comparaison interne.

** Les abréviations utilisées dans ce tableau correspondent à ce qui suit: absence temporaire avec ou sous escorte (ATAE), absence temporaire sans escorte (ATSE) et libération conditionnelle de jour (LCJ).

*** Les chiffres de cette catégorie sont trop infimes pour permettre un calcul valable.

RÉSULTATS* (JUSQU'EN JUIN 1980*) DE TOUTES LES LIB. COND. TOTALES ET
LIB. SOUS SURV. OBL. ACCORDÉES AUX PERSONNES ADMISES DANS LES
PÉNITENCIERS APRÈS JUILLET 1976 ET DES LIB. TOTALES ACCORDÉES DE
JANVIER 1978 A JUIN 1980, SELON LA PARTICIPATION PRÉALABLE A UN PROGR.

DE LIB. PARTIELLE

TABLEAU A-17

Participation préalable à un progr. de lib. partielle**	Nombre de cas	% de ceux qui ont obtenu une lib. totale	% de réussite* à la lib. totale	% de réussite* à la lib. sous surv. obl.
Ensemble du groupe	10,112	37	87	72
Détenus ayant obtenu une ATAE, ATSE et LCJ	2,579	56	90	78
Détenus n'ayant pas obtenu une ATAE, ATSE ou LCJ	1,751	18	85	68
Détenus ayant réussi leur ATAE, ATSE et LCJ	2,196	64	90	80
Détenus ayant échoué leur ATAE, ATSE et LCJ	0	N.D.	N.D.	N.D.
Réussite d'une ATAE (sans autre genre de lib.)	1,468	26	83	69
Réussite d'une ATSE (sans autre genre de lib.)	687	21	88	73
Réussite d'une LCJ (sans autre genre de lib.)	389	60	83	64
Échec d'une ATAE (sans autre genre de lib.)	12	8	***	***
Échec d'une ATSE (sans autre genre de lib.)	11	0	***	***
Échec d'une LCJ (sans autre genre de lib.)	58	16	***	65
Réussite d'une ATAE et d'une ATSE (sans LCJ)	1,786	33	87	75
Réussite d'une ATSE et d'une LCJ (sans ATSE)	749	61	87	74
Réussite d'une ATSE et d'une LCJ (sans ATAE)	321	61	89	76
Non-obtention d'une abs. temp.	2,198	25	83	67
Réussite d'une ATAE	6,808	43	88	74
Non-obtention d'une ATAE	3,264	28	85	70
Échec d'une ATAE	40	10	***	***

- 3 Cette catégorie désigne une interruption de la libération conditionnelle de jour pour des raisons reliées à une conduite inacceptable de la part du détenu, par exemple la violation des règlements d'un CCC.
- 4 Cette catégorie désigne la cessation de la libération conditionnelle de jour suite à l'expiration de la période approuvée (généralement quatre mois), sans renouvellement ou poursuite du programme ou sans libération conditionnelle totale ou sous surveillance obligatoire.
- 5 Cette catégorie désigne la cessation anticipée de la libération conditionnelle de jour, les motifs pour lesquels elle a été accordée ayant pris fin avant l'expiration de la période approuvée. Par exemple, une libération conditionnelle de jour accordée en vue de permettre à un détenu de participer à la cueillette de pommes pourrait être terminée assez tôt si cette cueillette prend fin avant l'expiration de la période approuvée de quatre mois.
- 6 Les études de la CNLC donnent à penser que certains des détenus de cette catégorie peuvent être tout simplement des cas de cessation anticipée (comme ci-dessus). Cependant, en calculant nos totaux globaux, nous avons compté toutes ces données d'entrée comme des "échecs".
- 7 Ces cas ont tous été comptés comme des "réussites" parce qu'ils semblent indiquer que la libération conditionnelle de jour a été continuée, qu'elle est toujours en vigueur ou qu'elle a expiré à la fin du programme. Autrement dit, nous présumons que tout résultat négatif de la libération conditionnelle de jour survenu jusqu'à cette date aurait été enregistré.

TABLEAU A-16

RÉSULTAT (JUSQU'À JUIN 1980) DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES
DE JOUR ACCORDÉES DE JANVIER 1967 À MARS 1980²

Type de cessation	Nombre de cas	% de cas
Déchéance à cause d'une nouvelle condamnation ²	562	3.8
Révocation sans nouvelle condamnation	681	4.7
Interruption par la CNLC ³	1,139	7.8
Expiration pendant la suspension	2	0.0
Expiration normale du programme de LCJ ⁴	910	6.2
Cessation prématurée (le programme de LCJ prend fin avant l'expiration de la période approuvée) ⁵	1,319	9.0
Cessation du fait d'une libération conditionnelle totale ou sous surveillance obligatoire	753	5.2
Autres cessations ⁶	263	1.8
Aucune mention de cessation ⁷	8,963	61.3
Décès pendant la LCJ	26	0.2
TOTAL	14,618	100.0

1 Il faut noter que la somme des cas dans ce tableau n'est pas égale à celle des libérations conditionnelles de jour "accordées" qui figurent au tableau 12, à cause d'inexactitudes dans la base des données. Ce tableau ne contient pas les 614 libérations conditionnelles de jour accordées puis annulées avant leur entrée en vigueur. Pour abréger, on a compté comme "échecs" de libérations conditionnelles de jour les quatre premières catégories figurant dans ce tableau, ainsi que la catégorie intitulée "Autres cessations", ce qui donne un taux d'échec général de 18,1 %. Voir les notes ci-dessous.

2 La "déchéance" de la libération conditionnelle est un terme qu'on utilisait auparavant pour désigner ce qui était une révocation automatique de la libération conditionnelle motivée par une nouvelle condamnation pour infraction criminelle.

Tableau A-15 (suite)

* La colonne intitulée "Proportion de tous les cas" indique la probabilité, pour un détenu, de participer à chaque type de libération partielle.

** Les abréviations dans le tableau désignent l'absence temporaire avec escorte (ATAE), l'absence temporaire sans escorte (ATSE) et la libération conditionnelle de jour (LCJ).

*** Les chiffres de cette catégorie sont trop infimes pour permettre un calcul valable.

PROBABILITE D'OBTENIR UNE MISE EN LIBERTE PARTIELLE* OU LA LIBERATION
CONDITIONNELLE TOTALE, POUR LES PERSONNES ADMISES DANS UN PENITENCIER
APRES JUILLET 1976 ET LIBEREES DE JANVIER 1978 A JUIN 1980

TABEAU A-15

Pourcentage de cas en liberte conditionnelle totale	Nombre de cas	Proportion de tous les cas	Participation au programme de mise en liberte partielle**	
			Detenus ayant obtenu une ATAE, ATSE et LCJ	Detenus n'ayant pas obtenu d'ATAE, ATSE ou LCJ
56	2,579	.26	Detenus ayant obtenu une ATAE, ATSE et LCJ	Detenus n'ayant pas obtenu d'ATAE, ATSE ou LCJ
18	1,751	.17	Detenus ayant réussi leur ATAE, ATSE et LCJ	Detenus n'ayant pas réussi leur ATAE, ATSE ou LCJ
64	2,196	.22	Detenus ayant réussi leur ATAE, ATSE et LCJ	Detenus n'ayant pas réussi leur ATAE, ATSE ou LCJ
N/A	0	.00		
26	1,468	.15	Réussite de l'ATAE (sans autre type de libération)	Réussite de l'ATAE (sans autre type de libération)
21	687	.07	Réussite de l'ATSE (sans autre type de libération)	Réussite de l'ATSE (sans autre type de libération)
60	389	.04	Réussite de la LCJ (sans autre type de libération)	Réussite de la LCJ (sans autre type de libération)
8	12	***	Échec de l'ATAE (sans autre type de libération)	Échec de l'ATAE (sans autre type de libération)
0	11	***	Échec de l'ATSE (sans autre type de libération)	Échec de l'ATSE (sans autre type de libération)
16	58	.01	Échec de la LCJ (sans autre type de libération)	Échec de la LCJ (sans autre type de libération)
33	1,786	.18	Réussite de l'ATAE et de l'ATSE (sans LCJ)	Réussite de l'ATAE et de la LCJ (sans ATSE)
61	749	.07	Réussite de l'ATAE et de la LCJ (sans ATSE)	Réussite de l'ATSE et de la LCJ (sans ATAE)
61	321	.03	Réussite de l'ATSE et de la LCJ (sans ATAE)	Réussite de l'ATSE et de la LCJ (sans ATAE)
25	2,198	.22	Aucune AT accordée	Aucune AT accordée
43	6,808	.67	Succès de l'ATAE	Succès de l'ATAE
28	3,264	.32	Aucune ATAE	Aucune ATAE
10	40	***	Échec de ATAE	Échec de ATAE
44	5,364	.53	Succès de l'ATSE	Succès de l'ATSE
32	4,454	.44	Aucune ATSE	Aucune ATSE
12	205	.02	Échec de l'ATSE	Échec de l'ATSE
62	3,729	.37	Succès de la LCJ	Succès de la LCJ
25	5,853	.58	Aucune LCJ	Aucune LCJ
11	531	.05	Échec de la LCJ	Échec de la LCJ
37	10,112		Tous les cas	Tous les cas

TABLEAU A-14
NOMBRE (ET POURCENTAGE) DE DÉTENU MIS EN LIBERTÉ
CONDITIONNELLE TOTALE QUI AVAIENT PARTICIPÉ AU
PROGRAMME DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE DE JOUR,
PAR ANNÉE, DE 1974 À 1979

Année de la mise en liberté conditionnelle totale	Nombre (et pourcentage) de participants				
	Libérations conditionnelles de jour accordées et annulées	Libérations conditionnelles de jour réussies	Libérations conditionnelles de jour non réussies	Aucune libération conditionnelle de jour	Total des lib. cond. totales
1974	20 (1.4)	371 (27.3)	1 (0.0)	967 (71.1)	1,359
1975	5 (0.3)	570 (45.1)	0 (0.0)	689 (54.5)	1,264
1976	11 (1.0)	466 (44.1)	2 (0.0)	578 (54.7)	1,057
1977	18 (1.2)	694 (46.9)	0 (0.0)	796 (51.9)	1,481
1978	8 (0.5)	865 (55.2)	7 (0.4)	687 (43.8)	1,567
1979	15 (0.8)	1,033 (59.9)	36 (2.1)	640 (37.1)	1,724
TOTAL	77 (0.9)	3,999 (47.3)	46 (0.5)	4,330 (51.2)	8,452

**NOMBRE (ET POURCENTAGE) DE DÉTENU·S MIS EN LIBERTÉ
SOUS SURVEILLANCE OBLIGATOIRE QUI AVAIENT PARTICIPÉ
AU PROGRAMME DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE DE JOUR,
PAR ANNÉE, DE 1974 À 1979**

TABLÉAU A-13

Année de la mise en liberté sous S.O.	Nombre (et pourcentage) de participants				
	Libérations conditionnelles de jour	Libérations conditionnelles de jour non réussies	Aucune libération conditionnelle de jour	Total des mises en liberté sous S.O.	TOTAL
1974	32 (1.3)	330 (13.5)	13 (0.5)	2,075 (84.7)	2,450
1975	59 (2.4)	538 (22.2)	23 (0.9)	1,803 (74.4)	2,423
1976	61 (2.4)	597 (23.4)	9 (0.3)	1,880 (73.8)	2,547
1977	57 (2.0)	642 (23.1)	5 (0.2)	2,077 (74.7)	2,781
1978	51 (1.8)	609 (21.4)	127 (4.4)	2,054 (72.3)	2,841
1979	49 (1.9)	514 (20.1)	253 (9.9)	1,741 (68.1)	2,557
TOTAL	309 (2.0)	3,230 (20.7)	430 (2.8)	11,630 (74.5)	15,599

TABLÉAU A-12

NOMBRE DE LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES DE JOUR ACCORDÉES
DE 1967 AU PREMIER TRIMESTRE DE 1980

Nombre de libérations conditionnelles de jour accordées	Année de l'octroi
19	1967
11	1968
47	1969
123	1970
336	1971
394	1972
1,127	1973
1,750	1974
1,449	1975
1,716	1976
1,988	1977
2,713	1978
2,624	1979
596	Janvier à mars 1980

* Comprend les "libérations conditionnelles temporaires" accordées en 1973, 1974 et 1975.

TAUX D'ÉCHEC* DES AT, DE JUILLET 1976 À SEPTEMBRE 1980,
PAR RÉGION ET PAR NIVEAU DE SÉCURITÉ DE L'ÉTABLISSEMENT

TABLEAU A-11

Région et niveau de sécurité de l'établissement	Nombre total d'absences temporaires accordées	Échecs des AT*	
		Nombre	Pourcentage du total
Sécurité maximale:	Atlantique 2,384 Québec 6,290 Ontario 10,744 Prairies 860 Pacificque 2,019 Total 22,297	10 5 24 3 4 46	0.4 0.1 0.2 0.3 0.2 0.2
Sécurité moyenne:	Atlantique 9,086 Québec 21,045 Ontario 14,442 Prairies 19,490 Pacificque 31,644 Total 95,707	38 144 135 146 65 528	0.4 0.7 0.9 0.7 0.2 0.6
Sécurité minimale:	Atlantique 7,928 Québec 23,136 Ontario 25,464 Prairies 12,518 Pacificque 29,869 Total 98,915	24 47 88 32 32 223	0.3 0.2 0.3 0.3 0.1 0.2

* On entend par "échec" d'une AT, l'interruption du congé, la détention par la police, ou le fait d'être déclaré illégalement en liberté.

RÉSULTAT DES ABSENCES TEMPORAIRES SANS ESCORTE ACCORDÉES*
DE JUILLET 1976 À SEPTEMBRE 1980, PAR ANNÉE****

TABLÉAU A-10-B

ANNÉE	Juil. à déc. 1976	1977	1978	1979	Janv. à sept. 1980	TOTAL	% of TOTAL GLOBAL
Retour à l'heure	7,665	15,144	7,121	5,603	3,814	39,401	82.4
Retour avec prorogation	438	985	212	177	104	1,916	4.0
Retour en retard	405	1,051	718	674	443	3,292	6.9
Illégale- ment en liberté	51	153	122	115	70	512	1.1
Détenu par la police	0	13	13	11	7	44	0.1
Interrup- tion**	0	13	13	11	7	* 44	0.1
Pré- libération ***	89	577	733	726	487	2,613	5.5

* N'inclut pas les 2,858 AT accordées, mais annulées avant leur exécution.

** Une "interruption" serait effectuée pour conduite inacceptable pendant l'absence temporaire, autre que le fait de ne pas retourner à l'heure fixée.

*** Ce sont des absences temporaires dites de pré-libération "administrative", qui prennent fin le jour de l'octroi d'une libération conditionnelle de jour, d'une libération conditionnelle totale ou d'une mise en liberté sous surveillance obligatoire.

**** Les sommes des colonnes ne sont pas exactes parce que certaines dates manquent dans le système d'information sur les absences temporaires.

TABLEAU A-10-A

RÉSULTAT DES ABSENCES TEMPORAIRES AVEC ESCORTE
ACCORDÉES* DE JUILLET 1976 À SEPTEMBRE 1980, PAR ANNÉE****

ANNÉE	Retour à l'heure	Retour avec prorogation	Retour en retard	Illégale-ment en liberté	Détenu par la police	Interrup- tion**	Pré- libération***
Jul. à déc. 1976	12,815	386	160	5	15	1	1
1977	28,145	1,477	747	26	10	0	10
1978	30,714	2,610	1,408	55	1	0	3
1979	33,126	2,287	2,624	62	0	1	2
Janv. à sept. 1980	23,763	1,675	1,624	37	0	0	3
TOTAL	128,586	8,445	1,624	185	26	2	19
% of TOTAL GLOBAL	89.4	5.9	4.6	0.1	0.0	0.0	0.0

* N'inclut pas les 22 424 AT accordées, mais annulées avant leur exécution.

** Une "interruption" serait effectuée pour conduite inacceptable pendant l'absence temporaire, autre que le fait de ne pas retourner à l'heure fixée.

*** Ce sont des absences temporaires dites de pré-libération "administrative", qui prennent fin le jour de l'octroi d'une libération conditionnelle de jour, d'une libération conditionnelle totale ou d'une mise en liberté sous surveillance obligatoire.

**** Les sommes des colonnes ne sont pas exactes parce que certaines dates manquent dans le système d'information sur les absences temporaires.

**FRÉQUENCE DES ABSENCES TEMPORAIRES ACCORDÉES PAR ANNÉE À DES DÉTENU*
*, DE JUILLET 1976 À SEPTEMBRE 1980, PAR ANNÉE**

TABLEAU A-9

Année	Nombre de détenus qui ont obtenu des absences temporaires						
	1	2	3	4	5-9	10-19	20 +
AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
1976	2,509	964	545	335	674	341	169
1977	3,678	1,652	953	708	1,413	700	548
1978	4,145	1,790	1,067	680	1,338	690	484
1979	3,908	1,678	1,023	633	1,316	713	547
Janv. à sept. 1980	3,164	1,318	746	469	1,010	500	362
TOTAL	17,404	7,402	4,334	2,285	5,751	2,944	2,110
% du TOTAL GLOBAL	40.7	17.3	10.1	6.6	13.4	7.0	4.9
TOTAL	100.0						

* Ce tableau ne fait pas état du nombre de détenus qui n'ont pas obtenu d'AT pendant l'année. Chaque année, 13 000 personnes environ se trouvent dans un pénitencier ou y sont admises.

**NOMBRE DE DÉTENUIS QUI ONT BÉNÉFICIÉ D'UNE
ABSENCE TEMPORAIRE, CHAQUE TRIMESTRE, DE JUILLET
1976 À SEPTEMBRE 1980**

TABLERAU A-8

Année et trimestre	Nombre de détenus qui ont bénéficié d'une AT
1976-3	3,232
1976-4	3,109
1977-1	3,538
1977-2	3,444
1977-3	3,619
1977-4	3,413
1978-1	3,348
1978-2	3,561
1978-3	3,561
1978-4	3,609
1979-1	3,366
1979-2	3,592
1979-3	3,448
1979-4	3,425
1980-1	3,477
1980-2	3,598
1980-3	2,877

TABLEAU A-7

NOMBRE ET POURCENTAGE D'ABSENCES TEMPORAIRES DE GROUPE ET
D'ABSENCES TEMPORAIRES SANS ESCORTE ACCORDEES DE JUILLET
1976 A SEPTEMBRE 1980, PAR REGION ET PAR NIVEAU DE SECURITE
DE L'ETABLISSEMENT

Région et niveau de sécurité de l'établis- sement	Nombre total d'AT accordées	AT de groupe		AT sans escorte
		Nombre accordé	Pourcentage du total	Nombre accordé
Sécurité maximale:	Atlantique	2,384	309	13.0
	Québec	6,290	935	14.9
	Ontario	10,744	3,187	29.7
	Prairies	860	284	33.0
	Pacifique	2,019	353	17.5
Total		22,297	5,068	22.7
Sécurité moyenne:	Atlantique	9,086	5,999	66.0
	Québec	21,045	8,128	38.6
	Ontario	14,442	5,080	35.2
	Prairies	19,490	6,535	33.5
	Pacifique	31,644	21,653	68.4
Total		95,707	47,395	49.5
Sécurité moyenne:	Atlantique	7,928	6,099	76.9
	Québec	23,136	15,639	67.6
	Ontario	25,464	16,740	65.7
	Prairies	12,518	4,102	32.8
	Pacifique	29,869	25,307	84.7
Total		98,915	67,887	68.6
Sécurité moyenne:	Atlantique	14.3	1,132	1.32
	Québec	27.3	6,315	6.315
	Ontario	25.5	6,933	6.933
	Prairies	53.6	6,705	6.705
	Pacifique	11.2	3,350	3.350
Total		24.7	24,435	24.435

TABLÉAU A-6 (suite)

1	Ferme 10/77
2	Ouvert 8/79
3	Ouvert 10/78
4	Ouvert 1/78
5	Ouvert 8/77
6	Ferme 10/78
7	Ouvert 10/77
8	Ouvert 1/78
9	Ouvert 1/79
10	Ferme 5/77

TABLÉAU A-6 (suite)

Sécurité minimale:			
Centre Pandora	0	0	0
Centre Robson	0	0	5
Agassiz ⁶	5,559	1,201	6,750
Elbow Lake	11,532	1,429	12,961
Ferndale	8,216	1,927	10,143
Centre Osborne	0	1	1
Rockwood	2,595	3,748	6,343
Ferme du pénitencier de la Saskatchewan	1,068	1,345	2,413
Roulottes de Drumheller	34	1,631	1,665
Centre Altadore	0	3	3
Centre Scarboro	0	3	3
Centre Grierison	405	1,685	2,090
Centre Oskana	0	0	0
Centre Montgomery	0	463	463
Bath	1,332	1,124	2,456
Frontenac	840	1,943	2,783
Landry Crossing	2,110	644	2,754
Beaver Creek	10,575	2,718	13,293
Pittsburgh	1,883	1,832	3,715
Benoit XV ⁷	0	1	1
Centre Martineau ⁸	0	0	0
Centre Saint-Hubert	0	0	0
Centre Ogilvy	0	0	0
Centre Sherbrooke ⁹	0	0	0
Montée Saint-François	9,132	4,738	13,870
Sainte-Anne-des-Plaines	6,507	2,758	9,265
Westmorland	5,061	1,668	6,729
Shulte Lake	774	41	815
Dungarvon ¹⁰	264	120	384
Centre Carlton	0	0	0
Centre Paritown	0	0	0
CENTRES PSYCHIATRIQUES RÉGIONAUX			
CPR Pacifique	113	524	637
CPR Prairies	37	37	74
CPR Ontario	8	453	461
CENTRES RÉGIONAUX DE RÉCEPTION			
CRR Ontario	267	1,282	1,549
CRR Québec	314	1,163	1,477

NOMBRE D'AT DE GROUPE ET D'AT INDIVIDUELLES
 ACCORDEES, DE JUILLET 1976 À
 SEPTEMBRE 1980, PAR PÉNITENCIER

TABLEAU A-6

Pénitencier	Nombre d'AT accordées		
	De groupe	Individuelle	Total
Sécurité maximale:			
Pénitencier de la C.-B. ¹	21	424	445
Kent ²	89	101	190
Edmonton ³	206	2	208
Pénitencier de la Saskatchewan	41	537	578
Millhaven	265	972	1,273
Prison des femmes	2,647	4,850	7,497
Laval	148	1,372	1,520
Archambault	334	1,189	1,523
Centre de développement correctionnel	139	1,541	1,680
Dorchester	309	2,075	2,384
Sécurité moyenne:			
William Head	2,711	3,022	5,733
Matsqui	2,073	2,282	4,355
Mountain ⁴	16,426	3,558	19,984
Mission ⁴	443	1,129	1,572
Stony Mountain	1,036	3,505	4,541
Drumheller	2,740	5,965	8,705
Bowden	2,759	3,484	6,243
Collins Bay	819	2,559	3,378
Joyceville	1,945	3,202	5,147
Warkworth	2,316	3,599	5,915
Leclerc	2,678	3,765	6,443
Cowansville	946	3,851	4,797
Centre fédéral de formation	3,133	4,278	7,411
La Macaza ⁵	1,371	1,023	2,394
Springhill	5,999	3,087	9,086

NOMBRE TOTAL D'ABSENCES TEMPORAIRES SANS ESCORTE ET
AVEC ESCORTE, DE JUILLET 1976 À SEPTEMBRE 1980, PAR
ANNÉE ET TRIMESTRE, ET PAR TYPE
(INDIVIDUELLE OU DE GROUPE)

Année et trimestre	Nombre (et pourcentage) d'AT accordées	
	De groupe	Individuelle
1976-3	5,296 (45.1)	6,446 (54.9)
1976-4	4,520 (42.3)	6,161 (57.7)
1977-1	6,653 (46.6)	7,624 (53.4)
1977-2	5,362 (43.4)	6,978 (56.6)
1977-3	6,428 (46.6)	7,352 (53.4)
1977-4	6,249 (47.6)	6,888 (52.4)
1978-1	6,238 (50.9)	6,012 (49.1)
1978-2	7,371 (56.6)	5,656 (43.4)
1978-3	6,687 (54.1)	5,673 (45.9)
1978-4	6,788 (52.7)	6,081 (47.3)
1979-1	6,901 (56.7)	5,274 (43.3)
1979-2	7,197 (55.1)	5,876 (44.9)
1979-3	8,182 (58.1)	5,904 (41.9)
1979-4	7,597 (55.8)	6,019 (44.2)
1980-1	8,071 (57.9)	5,858 (42.1)
1980-2	11,211 (80.3)	2,747 (19.7)
1980-3	9,569 -	N/A -
TOTAL	120,354 (55.5)	96,570 (44.5)

BUT DES AT AVEC ESCORTE ET DES AT SANS ESCORTE
ACCORDEES DE JUILLET 1976 A SEPTEMBRE 1980

TABEAU A-4

But des AT	Nombre d'AT	Pourcentage d'AT
READAPTATION SOCIALE	38,099	17.6
Sports	21,130	9.7
Projet social	18,084	8.3
Visite à la famille	15,617	7.2
Transition dans la collectivité	13,038	6.0
Libération pour travail	7,689	3.5
Visite à l'épouse	6,761	3.1
Visite à un ami	1,858	1.1
Education	1,225	0.6
Recherche d'un emploi	40,037	18.5
Autre motif		
TOTAL PARTIEL		75.6
MEDICAL	42,299	19.5
Soins médicaux	4,067	1.9
Soins dentaires	1,079	0.5
Soins psychiatriques		
TOTAL PARTIEL		21.9
PRE-LIBERATION	3,267	1.5
ADMINISTRATIVE		
HUMANITAIRE	1,134	0.5
Décès dans la famille	705	0.3
Maladie dans la famille	135	0.1
Mariage dans la famille	700	0.3
Autre motif		
TOTAL PARTIEL		1.2

**NOMBRE TOTAL D'ABSENCES TEMPORAIRES ACCORDEES,
DE JUILLET 1976 A SEPTEMBRE 1980, PAR ANNEE ET
TRIMESTRE ET SELON LA PRESENCE OU NON D'ESCORTE**

TABLEAU A-3

Année et trimestre	Nombre (et pourcentage) d'AT accordées	
	Avec escorte	Sans escorte
1976-3	7,088 (60.4)	4,654 (39.6)
1976-4	6,599 (61.8)	4,082 (38.2)
1977-1	9,293 (65.1)	4,984 (34.9)
1977-2	7,328 (59.4)	5,012 (40.6)
1977-3	8,884 (64.5)	4,896 (35.5)
1977-4	9,009 (68.6)	4,128 (31.4)
1978-1	9,110 (74.4)	3,140 (25.6)
1978-2	10,868 (83.4)	2,159 (16.6)
1978-3	10,369 (83.9)	1,991 (16.1)
1978-4	10,372 (80.6)	2,497 (19.4)
1979-1	10,383 (85.3)	1,792 (14.7)
1979-2	11,147 (85.3)	1,926 (14.7)
1979-3	12,189 (86.5)	1,897 (13.5)
1979-4	11,417 (83.8)	2,199 (16.2)
1980-1	12,069 (86.6)	1,860 (13.4)
1980-2	11,955 (85.6)	2,003 (14.4)
1980-3	8,128 (84.9)	1,441 (15.1)

TABLEAU A-2
NOMBRE D'AT AVEC ESCORTE ET D'AT SANS ESCORTE ACCORDEES CHAQUE
TRIMESTRE, PAR REGION, DE JUILLET 1976 À SEPTEMBRE 1980

Année et trimestre	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Pacifique	Total
1976-3	951	2,248	3,459	1,742	3,342	11,742
1976-4	911	2,136	2,417	2,037	3,180	10,681
1977-1	928	2,167	5,317	2,453	3,412	14,277
1977-2	729	2,528	2,734	2,588	3,761	12,340
1977-3	917	2,522	4,066	2,560	3,715	13,780
1977-4	949	2,989	3,145	2,254	3,800	13,137
1978-1	1,065	2,802	3,070	2,226	3,087	12,250
1978-2	1,143	3,048	2,886	2,013	3,937	13,027
1978-3	1,115	3,179	2,539	1,872	3,655	12,360
1978-4	1,015	3,921	2,995	1,665	3,273	12,869
1979-1	1,163	3,225	2,712	1,869	3,206	12,175
1979-2	1,457	3,221	2,818	1,598	3,979	13,073
1979-3	1,425	3,551	2,580	1,870	4,660	14,086
1979-4	1,372	3,577	2,773	1,553	4,341	13,616
1980-1	1,477	3,559	2,866	1,636	4,390	13,929
1980-2	1,753	3,410	2,456	1,695	4,644	13,958
1980-3	1,026	2,367	1,812	1,233	3,131	9,569
Total	19,399	50,473	50,651	32,868	63,533	216,924
% du total global	8.9	23.3	23.4	15.1	29.3	TOTAL GLOBAL

TABLEAU A-1

**PEINE TOTALE MOYENNE DES DÉTENU·S LIBÉRÉS DE PÉNITENCIERS FÉDÉRAUX EN 1978 ET 1979,
PAR CATÉGORIE D'INFRACTION ET PAR TYPE DE MISE EN LIBERTÉ**

Catégorie de l'infraction au moment de l'admission	Peine totale (mois)									
	Toutes les mises en liberté			Mises en liberté conditionnelle			Mises en liberté sous surveillance obligatoire			
	Nombre de cas	Peine moyenne	Ecart-type	Nombre de cas	Peine moyenne	Ecart-type	Nombre de cas	Peine moyenne	Ecart-type	
CRIMES CONTRE LA PERSONNE										
Meurtre	70	life	*	70	life	*	0	N/A	N/A	
Homicide involontaire	323	71	46	182	81	52	141	59	33	
Tentative de meurtre	69	89	61	34	111	69	35	67	42	
Viol et tentative de viol	354	52	30	157	54	26	197	50	32	
Attentat sexuel	103	34	19	16	45	23	87	31	18	
Autres voies de fait, blessures	359	34	22	80	42	20	279	32	23	
Enlèvement, séquestration	76	54	44	31	76	58	45	38	20	
Homicide par négligence criminelle	24	33	19	13	36	16	9	29	23	
Autres crimes contre la personne	267	37	24	103	42	22	164	33	24	
VOL QUALIFIÉ	2,353	50	39	968	62	49	1,385	42	29	
CRIMES CONTRE LA PROPRIÉTÉ										
Introduction par effraction	1,922	31	19	463	38	22	1,459	29	17	
Vol, possession de biens volés	844	28	18	177	37	19	667	25	17	
Fraudes	489	33	24	132	41	24	357	30	23	
STUPÉFIANTS										
Possession de stupéfiants	54	28	16	25	35	10	29	21	17	
Trafic et importation	1,048	52	33	702	55	34	346	45	30	
DIVERS										
Diverses infractions au Code criminel	316	35	23	99	47	26	217	30	20	
Diverses infractions aux lois fédérales et provinciales	11	50	35	3	66	62	8	44	23	
Evasion et liberté illégale	72	20	15	5	38	14	67	19	14	

* L'emprisonnement à vie est obligatoire dans les cas de meurtre.

ANNEXE A

RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES

Les données suivantes ont été obtenues au moyen d'une base de données combinées que l'on a élaborée pour l'Etude sur la mise en liberté et qui regroupe, en un même fichier axé sur les détenus, toute l'information existante sur les programmes de libération. Ces données proviennent du système des dossiers des détenus, du système d'information du Service national des libérations conditionnelles (NPSIS) et de la base de données sur les absences temporaires. Les tableaux ont été établis par le personnel préposé à l'Etude sur la mise en liberté et non par les préposés à la gestion de l'information au SCC ou à la CNLC. Les chiffres que contient la présente annexe peuvent différer de ceux qui figurent dans les autres publications du Ministère, mais dans la plupart des cas les différences sont légères. Nous pensons que les chiffres que renferme le présent document sont au moins aussi exacts que ceux qui proviennent d'autres sources.

Bien que le fonctionnement de ces programmes remonte à une date bien antérieure, on ne dispose de données sur les cas individuels qu'à partir de juillet 1976 pour les absences temporaires et seulement à partir de 1974 pour la libération conditionnelle de jour.

Quelques tableaux sont extraits d'autres études, et dans ces cas nous avons indiqué la source des données.

Compte tenu des connaissances limitées disponibles sur ces nouveaux modèles, le Groupe de travail ne peut pas recommander l'adoption de l'un ou l'autre d'entre eux comme solution capable de remplacer le statu quo. Il faudrait cependant continuer à étudier et à suivre de près les "macro-modèles" de réforme qui existent, surtout à la lumière d'un réaménagement des priorités et des objectifs qui pourrait se produire par suite de la première recommandation de la présente étude.

encore.

maieurs dans le système, sur lesquels on sait peu de choses de ces modèles), ces modèles peuvent créer des déséquilibres d'octroyer les libérations (ou sa suppression, suivant certains comporteraient un réaménagement majeur du pouvoir discrétionnaire des libérations au Canada. Cependant, comme "macro-systèmes" qui des approches qui peuvent être valables et utiles pour le régime Plusieurs de ces modèles contiennent des éléments ou reflètent libération et la manière dont elle devrait être appliquée. définition d'une conception appropriée qui devrait guider la libération ayant été proposées au Canada et ailleurs, en vue de la

Finalement, l'étude examine les grands "modèles" de régions et ailleurs.

accordées ou refusées diverses formes de libération, dans leurs de données utiles au personnel-clé sur les détenus à qui sont d'information de gestion qui puisse fournir des retours mensuels considérer comme essentielle la mise en place d'un système sions fédérales-provinciales. Enfin, le Groupe de travail la solution de ces difficultés, peut-être par le biais de discussions provinciales. Le Ministère devrait considérer comme une priorité pouvoir en matière de libération conditionnelle sur les détenus des cas et de difficultés dans l'exercice, par la CNLC, de son provinces se sont plaintes de longs retards dans la préparation nelles sont aussi un sujet de préoccupation, car certaines qui n'ont pas leur propre commission des libérations condition- application de très près. Les services à fournir aux provinces semblent suffisantes, mais le Ministère devrait suivre leur été données à condition qu'elles soient tenues confidentielles,

particulièrement bien comprise par certains juges, qui peuvent augmenter leurs sentences pour "tenir compte" d'une libération prématurée prévue, laquelle peut ne pas se produire ou se produire beaucoup plus tard que prévu. Bien des juges semblent également avoir beaucoup plus confiance dans l'efficacité de la détention et des programmes correctionnels que les agents correctionnels eux-mêmes. Nous recommandons la création d'une publication annuelle destinée aux juges, qui fournirait plus de données opérationnelles sur les pratiques réelles de libération et insisterait sur les limites du traitement carcéral.

Le Groupe de travail a également noté les difficultés

particulières éprouvées, ou apparemment éprouvées, par certains groupes spéciaux de détenus, comme les détenus autochtones, les condamnés à perpétuité et les détenues. Nous n'avons pas pu examiner en détail la question des détenus autochtones et nous recommandons que le comité spécial du ministre chargé des autochtones examine les difficultés éprouvées par les autochtones dans la préparation de plans de libération acceptables et applicables. Les condamnés à perpétuité peuvent connaître un processus de préparation et de libération graduelle très tortueux et les longues périodes de "temps mort" qu'ils purgent avant d'être admissibles à la libération peuvent être à la fois improductives et inhumaines. Nous recommandons en particulier que tous les condamnés à perpétuité purgeant des peines minimales de plus de 10 ans aient la possibilité de demander à un tribunal de réduire cette période après avoir purgé 10 ans de peine. Les détenues, qui normalement ne peuvent purger une peine de juridiction fédérale qu'à la prison à sécurité maximale des femmes, éprouvent des difficultés particulières à planifier leur libération, à l'obtenir et à payer leurs frais de voyage. Nous recommandons que soient étudiés trois changements possibles. Premièrement, on pourrait faire un usage plus libéral de la libération conditionnelle accordée à titre exceptionnel et de la libération conditionnelle de jour, pour rapprocher les détenues de la communauté où se trouve leur domicile, moyennant surveillance. Deuxièmement, l'État pourrait mettre des fonds à leur disposition pour financer les libérations dans des régions éloignées de la prison des femmes. Troisièmement, il devrait peut-être y avoir une travailleur sociale à la prison des femmes pour aider les détenues à résoudre les problèmes spéciaux qu'elles éprouvent au sujet de la planification et de l'accomplissement de leur libération.

Nous avons également étudié les difficultés que certains agents disent éprouver pour protéger des informations confiées à leur discrétion en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Les nouvelles procédures mises en vigueur pour guider la protection d'informations pouvant léser un particulier ou divulguer des opinions sur des cas, qui avaient

surveillance obligatoire), mais certains membres du groupe estiment que cette assistance devrait être fournie sur une base facultative aux détenus ne bénéficiant pas d'une libération conditionnelle. Des recherches sont nécessaires pour déterminer si, comme certains le prétendent, les détenus sous surveillance obligatoire sont traités différemment des détenus libérés sous conditions simplement parce qu'ils sont libérés sous S.O. En particulier, il faudrait examiner le recours à la révocation à la suite de la violation des conditions (par opposition à la révocation causée par une nouvelle condamnation) dans les cas de surveillance obligatoire (tout comme, en fait, dans les cas de libération conditionnelle).

Notre étude examine également d'autres objets de préoccupation. Le premier et le plus important d'entre eux est la récidive après la libération, en particulier la récidive avec violence. Nous avons trouvé que les taux d'échec attribués à diverses formes de libération étaient exagérés, en particulier en ce qui concerne la S.O., et qu'en certains cas, comme celui des AT, ils étaient assez faibles pour donner lieu de croire qu'un processus de sélection trop prudent était en place. Nous avons étudié de façon assez détaillée la récidive des détenus en liberté conditionnelle totale ou en liberté sous surveillance obligatoire et nous avons constaté que moins du cinquième des détenus qui en bénéficiaient sont réincarcérés à la suite d'une nouvelle condamnation avant l'expiration de leur peine (quoique certaines révocations "pour violation des conditions" peuvent masquer un nouveau crime soupçonné mais non prouvé). Parmi ces révocations pour perpétration d'un nouveau crime, 15 % portaient sur un crime nettement violent, comme voies de fait, homicide ou enlèvement, et 13 % portaient sur des vols qualifiés, qui peuvent avoir comporté un acte de violence. Nous ne cherchons pas à minimiser la gravité et le caractère répréhensible de la récidive avec violence, mais les notions populaires sur la fréquence de la violence semblent être sans commune mesure avec sa fréquence réelle.

Le Groupe de travail a constaté qu'on accordait peu d'attention systématique à la prédiction de la violence ou à la prestation, dans les pénitenciers, d'un traitement aux détenus potentiellement violents. Cela tient peut-être en partie au manque relatif de connaissances scientifiques sur la façon de prédire des événements rares et d'intervenir avec succès dans la vie des gens, donc encore moins dans les situations potentiellement violentes.

La deuxième préoccupation constatée, qui se fait sentir dans tout le système, est le manque de coordination et de compréhension entre les autorités chargées de déterminer les peines et les autorités chargées des libérations. La libération n'est pas

Enfin, le Groupe de travail a constaté que le moral du personnel de surveillance des libérations conditionnelles est bas, encore que nous pourrions faire quelques recommandations précises pour l'améliorer. Le problème semble lié à la perte d'un sentiment de "mission à accomplir" dans l'activité correctionnelle communautaire, perte elle-même liée à la nette absence d'engagement du SCC en faveur de l'activité correctionnelle exercée dans la communauté, que nous avons mentionnée déjà. Parmi les autres facteurs qui semblent contribuer à la situation, citons l'importance manifestement accordée au "contrôle de la quantité", les normes minimales, les travaux d'écritures administratives et le fait d'avoir à servir deux "maîtres", le SCC et la CNLC. Il faudrait suivre de très près ces problèmes pour déterminer s'il serait possible d'y remédier.

Nous avons jugé que la remise de peine méritée est peu prometteuse comme façon d'encourager, chez les détenus, un comportement exceptionnel ou industriels. Cependant, elle peut servir à punir et à empêcher la conduite négative et peut décourager le chômage volontaire des détenus. Nous recommandons qu'on l'utilise comme punition pour la conduite inacceptable, mais non pour évaluer la "participation du détenu aux programmes". Il faudrait utiliser des critères plus précis pour décider de la retirer, afin d'empêcher des disparités manifestes, et la perte de la remise de peine devrait être susceptible de réexamen, à la demande du détenu auprès de la CNLC. Le terme "méritée" devrait être supprimé. Si des membres du Groupe de travail estiment que la remise de peine a peu d'effet sur la conduite du détenu, soit "positivement", soit "négativement", nous avons jugé que son maintien comme moyen de contrôler la population carcérale était souhaitable, étant donné les incertitudes quant à savoir si des diminutions suffisantes seraient apportées à la longueur des peines lorsque serait abolie la remise de peine. Enfin, les critères de réattribution des remises de peine devraient être moins sévères pour tenir compte du principe de la punition proportionnelle après la révocation de la libération conditionnelle ou sous S.O., puisque la remise de peine perdue à cause de la révocation est actuellement déterminée non pas par la nature de la conduite ayant causé la révocation, mais par la période passée au pénitencier avant la libération.

La surveillance obligatoire est un programme très controversé, plus encore, en fait, qu'on pourrait s'y attendre d'un simple examen de ses éléments positifs, mais la diversité des groupes pour qui elle est un objet de préoccupation (la CNLC, la police, les détenus et les agents de libération conditionnelle) a accru l'éclairement qu'elle présente comme question à débattre. Le Groupe de travail est d'avis qu'il est souhaitable que toutes les personnes libérées du pénitencier disposent d'un forme quelconque d'assistance postpénale (comme en fournit la libération sous

par le l'Administration centrale. Il faudrait étudier davantage l'option d'assouplir les normes minimales de surveillance dans les cas présentant moins de risques, afin de permettre une affectation plus efficace des ressources existantes aux cas plus pressants.

Les conditions actuellement imposées à la libération conditionnelle sont, en certains cas, pénibles, irréalistes et inapplicables. Le groupe de travail recommande qu'elles soient moins étendues, de façon à exiger du détenu qu'il signale sa présence au bureau des libérations conditionnelles et reste sous l'autorité du SCC, qu'il demeure dans une région désignée qu'il ne soit pas bornée par des limites géographiques non naturelles ou par des frontières municipales, qu'il soit tenu d'obtenir une autorisation pour acheter ou porter une arme à feu, et qu'il informe l'agent de libération conditionnelle d'un changement d'adresse ou de situation d'emploi. Toutes les autres conditions devraient être désignées comme "conditions spéciales" par la CNLC. La pratique d'exiger le dédommagement de la victime comme condition de la libération conditionnelle devrait être réexaminée pour déterminer sa légalité et sa justice. Les raisons invoquées pour suspendre la libération conditionnelle ou la libération sous S.O. devraient être fournies au détenu par écrit avec le plus de détails possible sur les circonstances entourant la suspension. Il ne devrait pas être permis de révoquer une libération en invoquant comme motif la nécessité de prévenir une violation des conditions de la libération. Il y a lieu de faire des recherches sur les motifs des suspensions et des révocations imposées, pour répondre aux plaintes suivant lesquelles il est fait un usage excessif de la révocation dans des circonstances ne comportant rien de criminel.

Les personnes sous surveillance éprouvent souvent de la difficulté à obtenir un cautionnement ou une audience à ce sujet quand elles sont sous le coup d'une suspension pour violation de leur libération conditionnelle ou de leur libération sous surveillance obligatoire. Il faudrait examiner la possibilité de modifier le Code criminel pour régler cette question, et des négociations devraient être entamées pour permettre que des locaux et des bureaux de libérations conditionnelles provinciaux soient désignés comme "établissements pénitentiaires" aux fins de la révocation, dans les cas de détenus appelés à être relâchés presque immédiatement. Il faudrait toujours tenir des audiences consécutives à une suspension, pour la discussion d'une révocation éventuelle de la liberté conditionnelle ou sous surveillance obligatoire, sauf si le détenu renonce à ce droit. Les audiences devraient avoir lieu le plus tôt possible et normalement au plus tard deux mois après l'avis de demande d'audience.

communication, par écrit, d'informations et de raisonnements concernant des décisions importantes du CRI. Après ce renforcement du CRI, des discussions devaient être entamées avec l'Enquêteur correctionnel pour déterminer s'il serait possible qu'il réexamine les décisions en matière de libération conditionnelle, une fois épuisés les moyens de réexamen interne. Enfin, on a l'impression, dans tout le pays, que le taux des libérations conditionnelles est peut-être trop faible. Les cas de libération sous surveillance obligatoire ont un taux de succès de seulement 10 à 15 % de moins que les taux de réussite des libérations conditionnelles. Globalement, environ 70 % des libérés conditionnels ne font pas l'objet d'une révocation durant leur période de surveillance.

La surveillance de la liberté conditionnelle suscite un

grand nombre de critiques basées sur des recherches qui donnent à croire que la récidive d'un détenu est déterminée beaucoup plus par des facteurs comme ses antécédents criminels que par les interventions des agents gouvernementaux. Toutefois, le groupe de travail a trouvé que ces recherches étaient moins que définitives et considère que la surveillance au sein de la communauté a moins d'effets négatifs que la détention et constitue un programme moins coûteux et plus humain. Toutefois, il faudrait faire beaucoup plus de recherches sur la prestation effective de services déterminés aux détenus par les agents de libération conditionnelle et sur les effets exercés par ces services individuellement sur les différents types de détenus. Il n'existe pas, au SCC, d'engagement comme il faudrait qu'il y en ait en faveur de la surveillance au sein de la communauté, du point de vue de la fourniture des ressources, de la formation, de l'innovation et de l'évaluation.

Le groupe de travail a constaté l'existence d'un grand réservoir d'expérience et de recherches pratiques, ce qui nous amène à recommander que les modèles de surveillance des libérés conditionnels "par équipe" et "par collaboration extérieure" soient plus activement appliqués et appuyés par des fonds de mise en train et des activités de formation offerts par l'Administration centrale. Les agences privées d'assistance postpénale ne sont pas utilisées aussi efficacement qu'elles le pourraient, notamment dans la prestation de services plus divers et plus spécialisés aux détenus que ce que les organismes gouvernementaux peuvent fournir. Il faudrait étudier davantage le financement en bloc pour encourager et appuyer les programmes innovateurs d'agences privées. Les formules de détermination des années-hommes, au SCC, en ce qui concerne les agents de libération conditionnelle, devraient tenir compte du temps consacré au développement des ressources communautaires. Il faudrait encourager un plus grand recours aux bénévoles pour la surveillance des libérés conditionnels, par des projets de mise en marche appuyés

de donner plus de stabilité à leur programme. Des négociations devraient être entamées avec les provinces pour supprimer les obstacles qui empêchent de fournir à tous les détenus libérés et à tous les détenus en liberté conditionnelle de jour résidant dans les CCC et les CRC la protection de l'assurance-maladie dès la date de leur libération. Plus d'endroits devraient être désignés comme "établissements pénitentiaires" afin de pouvoir effectuer la transformation administrative des détenus bénéficiant d'une libération conditionnelle de jour en une libération conditionnelle totale ou en une libération sous surveillance obligatoire. De meilleures communications sont nécessaires pour donner aux détenus une idée plus exacte de ce qu'on attend de leur présence dans les CCC ou les CRC. Il y aurait lieu de reconnaître plus expressément la nécessité de ne pas exercer de fortes pressions, dans les foyers de transition, sur les détenus récemment libérés, pendant la courte période de choc et d'adaptation difficile à la société normale. Une audience avant la révocation de la libération conditionnelle de jour devrait être obligatoire, à moins que le détenu n'y renonce. Une étude devrait être faite sur la possibilité pratique d'effectuer un réexamen automatique du dossier de tous les détenus en vue d'une libération conditionnelle de jour, au moment où le détenu y est admissible.

La sélection en vue de la libération conditionnelle totale est opérée par des critères statutaires vagues et contestables et a besoin d'être réexaminée dans le cadre des ateliers de travail mentionnés précédemment, qui seraient établis au sein du Ministère pour étudier les objectifs de l'activité correctionnelle. Le groupe de travail a constaté que les disparités dans la sélection opérée en vue de la libération conditionnelle totale sont un objet majeur de préoccupation et nous recommandons que soit faite un étude empirique détaillée des décisions en matière de libération conditionnelle totale pour déterminer dans quelle mesure les variations peuvent être expliquées par divers facteurs juridiques, organisationnels ou particuliers au cas. L'octroi de la liberté conditionnelle à titre exceptionnel devrait être rendu moins "exceptionnel" par l'élargissement des critères actuels, qui sont pratiquement prohibitifs. Le processus de sélection et de formation des nouveaux membres de la CNLC devrait comporter plus de modalités de contrôle. Une étude devrait être faite sur l'emploi d'organismes de pré-sélection de candidats et sur l'engagement des commissaires suivant le système de l'engagement des fonctionnaires au mérite, pour empêcher la CNLC de paraître constituée ou d'être constituée par voie de nominations politiques. Il faudrait renforcer le Comité de révision interne de la CNLC en le dotant de membres distincts de ceux de la commission et en lui permettant de casser quant au fond les décisions contestées, de tenir des audiences et d'établir des modalités pour la

"humanitaires". De plus, nous recommandons que la durée maximale des ATSE accordées à des fins de réadaptation sociale passe de 72 heures par trimestre à 72 heures par mois. Cependant, les cas actuellement non "délégues" par la CNLC continueraient à relever de celle-ci.

Pour réduire les coûts et pour faire un usage plus efficace des ressources de la collectivité, on devrait permettre à des bénévoles étrangers au secteur correctionnel de servir "d'escorte ou de surveillants aux détenus en AT". Le temps de déplacement ne devrait pas être inclus dans les périodes maximales d'absence temporaire. Il faudrait faire tous les efforts possibles pour réduire tout recours non nécessaire aux enquêtes communautaires et à la surveillance en ce qui concerne les AT. Une étude devrait être entreprise sur la possibilité pratique (compte tenu des limitations des ressources) d'effectuer des réexamens automatiques des dossiers des détenus, à la date de l'admissibilité. Les décisions déléguées au SCC en matière d'ATSE (si le détenu se pourvoit en appel) et toutes les AT gérées par la CNLC exigeraient alors la participation de celle-ci.

Nous avons jugé que le programme de libération conditionnelle de jour allait croissant, mais que ses objectifs manquent encore de clarté et font l'objet d'un débat animé parmi les décisionnaires et les praticiens. Nous avons constaté qu'il existe un fort courant d'opinions, parmi le personnel du Ministère et dans les organismes privés, selon lequel la libération conditionnelle de jour est utilisée excessivement tant comme "test" en vue de la libération totale que comme méthode de réadaptation sociale ou de soutien, ce qui peut expliquer partiellement son taux élevé de succès (environ 80 %). Nous recommandons que cette forme de libération ne soit utilisée que si le besoin s'en fait nettement sentir ou que s'il y a incertitude quant aux risques que peut présenter un détenu pour le public, et non pour les détenus ayant commis des crimes moins graves ou présentant moins de risques. La libération conditionnelle de jour avec obligation de résider dans un foyer de transition ne devrait normalement pas être utilisée simplement comme moyen d'accorder à un détenu une libération avant qu'il soit admissible à la libération conditionnelle totale. Il faudrait, dans ces cas, utiliser un pouvoir élargi d'octroyer la libération conditionnelle à titre exceptionnel. Nous avons trouvé que les honoraires versés aux agences privées pour l'utilisation de leurs foyers de transition étaient trop faibles, car cela gêne sérieusement leur capacité de fournir un programme approprié aux pensionnaires, ainsi qu'une sécurité et des salaires suffisants à leurs employés. Ces honoraires devraient être renégociés par un comité du Ministère. Le financement en bloc devrait être étudié comme mécanisme de paiement qui permettrait à ces foyers

Le programme des absences temporaires est une très grande réussite, portant sur quelque 50 000 libérations par année, dont moins d'un pour cent se soldent par des libertés illégales, des détentions par la police ou des révolutions pour mauvaise conduite. Toutefois, les récentes diminutions du nombre des AT sans escorte, dues largement, semble-t-il, aux restrictions imposées en 1977 au nombre d'heures pendant lesquelles un détenu peut être absent du pénitencier pendant un trimestre, ont suscité de sérieuses préoccupations chez le personnel pénitentiaire. Pour corriger la situation et pour permettre un emploi plus souple des AT en vue d'atténuer la tension dans les établissements pénitentiaires et récompenser les détenus méritants, nous recommandons une forme d'ATSE de trois jours qui serait accordée à titre humanitaire, à la discrétion du directeur du pénitencier, sans devoir nécessairement être accordée uniquement en raison de circonstances extraordinaires, comme un décès dans la famille, mais qui pourrait être utilisée à des fins plus largement

Notre étude passe ensuite à un examen de questions et de problèmes d'ordre opérationnel, en prenant tour à tour chacun des programmes de libération: absence temporaire, libération conditionnelle de jour, libération conditionnelle totale, remise de peine méritée et surveillance obligatoire. Bien entendu, certaines des conclusions portent sur l'intégration de deux ou plusieurs de ces processus et nombre des recommandations sont identiques pour divers programmes: nous recommandons, par exemple, l'élaboration de critères opérationnels plus précis pour l'application de tous les programmes de libération et la mise à la disposition des décisionnaires de retours de données plus détaillés et plus à jour sur les décisions prises et leurs résultats.

sur ce que nous essayons d'accomplir; qu'il faut déterminer si l'un ou l'autre des objectifs traditionnels devrait être rejeté comme irréalistes et incompatible avec les notions modernes en matière correctionnelle; qu'il faut décider si l'une ou l'autre des fonctions non voulues comme telles devrait être reconnue et appliquée plus systématiquement; qu'il faut déterminer comment une série quelconque de nouveaux objectifs pourrait être structurée d'une façon plus explicite et opérationnelle pour diminuer le vague qui se retrouve dans certains secteurs, et qu'il faut décider si des modifications pourraient être mises en place pour rendre le régime de libération plus efficace dans la poursuite de ses objectifs. Le groupe de travail a également trouvé, rattaché à ce premier groupe de conclusions et recommandations, un degré insuffisant d'auto-surveillance et d'auto-évaluation dans tous les processus d'incarcération et de libération, lacune qui gêne sérieusement la capacité du système de déterminer si ses objectifs sont réalistes et avec quelle efficacité ils sont atteints.

CHAPITRE VI

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La présente étude sur les libérations est une enquête interne sur toutes les formes de libérations conditionnelles, commandée par le Solliciteur général en 1980. Son mandat était triple: examiner la fréquence des actes de violence et autres violations de la libération conditionnelle, examiner les problèmes, questions et préoccupations posés par le système actuel et étudier la libération depuis "ses premiers principes", c'est-à-dire: "Que cherche-t-elle à réaliser et dans quelle mesure ses objectifs sont-ils réalistes?"

L'étude examine d'abord les objectifs de la libération dans le vaste contexte des objectifs de l'incarcération. Nous avons constaté que la libération a de nombreux objectifs et fonctions, dont certains ne sont pas reconnus ni même voulus comme "objectifs", mais dont les effets sont nettement présents. Les objectifs explicites ou "officiels" de la libération, surtout ceux qui sont énoncés dans les trois critères statutaires qui président à l'octroi de la libération conditionnelle, ont été trouvés soit trop vagues (sélection des "risques indus"), soit basés sur des hypothèses qui sont sérieusement contestables (s'assurer que le détenu a tiré "le plus grand avantage possible" de l'incarcération et que la libération conditionnelle contribuera à son "redressement et à sa réhabilitation"). Les fonctions et effets de la libération non voulus comme tels sont peut-être au moins tout aussi importants pour le système de détermination des peines et de l'appareil correctionnel que les objectifs officiels, mais leur caractère non explicite ne permet pas de les appliquer d'une manière efficace ou uniforme. Parmi ces fonctions et effets non voulus comme tels, citons la réduction ou le contrôle de la population carcérale, l'atténuation de la punition, la suppression des disparités des peines, le contrôle et la gestion des détenus et des programmes pénitentiaires et, enfin, les économies de coûts. Bon nombre peuvent être importants pour un organisme sans être une priorité pour un autre et réciproquement.

Les premières conclusions et recommandations du Groupe de travail sont donc que les objectifs de la libération devront être examinés dans des ateliers de travail établis à l'échelon du Ministère* et qui chercheront à réaliser une plus grande entente

* Par "échelon du Ministère", nous entendons un travail qui comprendrait la participation des trois grands secteurs du Ministère du Solliciteur général s'occupant d'activités correctionnelles (la CNLC, le SCC et le Secrétariat du Ministère).

peines ou la "conduite au pénitencier", qui conviennent quand même à l'approche basée sur des principes directeurs, tant et aussi longtemps qu'ils seront appliqués objectivement et uniformément. Notre recommandation présentée au chapitre III (c'est-à-dire que le Ministère étudie sérieusement quels objectifs il veut que serve la libération conditionnelle) doit être lue à la lumière de cette approche.

défendables lui permet encore d'utiliser un pouvoir discrétionnaire qui peut être assez étendu. Il est extrêmement difficile d'évaluer si la chose est vraie, puisque les évaluations consécutives qui seraient nécessaires ne sont pas toujours disponibles.

Commentaires sur les modèles basés sur des principes directeurs

Le groupe de travail a recommandé précédemment (chapitre III) qu'une étude détaillée soit faite des facteurs qui interviennent dans les décisions de la CNLC, tant pour mieux éclairer la complexité ou la simplicité de la "politique cachée" que pour déterminer dans quelle mesure des disparités injustifiées sont présentes dans les décisions de la CNLC.* Dans cette mesure, nous reconnaissons la validité de l'approche empirique comme moyen de "démystifier" la libération conditionnelle et nous sommes en faveur d'un plus grand éclairage et d'une plus grande objectivité dans les critères présidant aux décisions. Mais nous n'avons pas réussi à nous entendre sur la question de savoir si l'approche basée sur des principes directeurs devrait être appliquée pour les types plus explicites de mise en oeuvre observés dans certaines juridictions.

Dans une étude future de cette approche, il sera important de reconnaître le caractère délicat du degré du pouvoir discrétionnaire qu'il faut conserver dans les principes directeurs et du degré des "éléments obligatoires" qu'il faut appliquer. Si le degré du pouvoir discrétionnaire conservé est extrêmement large, le système risquera de ne pas diminuer du tout les disparités. Si trop de mesures de contrôle sont imposées au pouvoir discrétionnaire, cela pourra conduire à des décisions inappropriées et dénuées de souplesse. Il s'agit d'un équilibre très difficile à établir, mais il faut reconnaître qu'un certain degré de mécontentement chez les décisionnaires au sujet de l'étendue du pouvoir discrétionnaire et des contrôles obligatoires est peut-être le signe que les principes directeurs fonctionnent de la façon voulue.

Une étude future de cette approche au Canada devra aussi tenir compte de la possibilité d'utiliser une politique innovatrice pour l'octroi de la libération conditionnelle, au lieu de "geler" toute "politique cachée" que l'étude pourrait mettre au jour. Par exemple, si les décisionnaires ne sont pas satisfaits d'un système qui ne considère que le risque, il n'y a aucune raison péremptoire de ne pas prendre la décision de principe d'inclure d'autres facteurs (comme l'uniformisation des

* Le Bureau de la CNLC a approuvé, en novembre 1980, le principe d'une telle étude approfondie sur les facteurs intervenant dans le processus décisionnel des libérations conditionnelles, mais il n'était pas prêt à approuver l'élaboration immédiate d'un système basé sur des principes directeurs.

Deuxièmement, les critiques peuvent s'opposer à ce que seulement quelques dimensions de base soient utilisées comme fondement des décisions en matière de libération conditionnelle, soutenant qu'une plus grande flexibilité est nécessaire pour tenir compte d'un certain nombre d'éléments, y compris les rapports avec le monde interlope, des considérations spéciales d'ordre humanitaire, comme une crise familiale, ou la présence d'autres mandats non encore exécutés dans d'autres juridictions. (Les tenants des modèles basés sur des principes directeurs soutiennent que ces facteurs peuvent simplement être utilisés, au besoin, comme raisons de s'écarter des principes directeurs dans des cas particuliers. Cependant, les facteurs qui visent vraiment des questions relatives au risque ne seraient pas considérés comme des exemptions permettant de s'écarter des principes directeurs. Chercher à faire intervenir des facteurs "cliniques", comme les liens familiaux, pour améliorer les évaluations statistiques du risque ne ferait que réduire leur efficacité, suivant les tenants de ces types de modèles.)

D'aucuns soutiennent aussi que les "principes directeurs" sont moins, et non pas plus humains que les approches traditionnelles "cas par cas", parce qu'ils essaient d'insérer la plupart des cas dans une structure procédurale qui ne permet pas l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire suffisant pour tenir compte de comportements et de circonstances particulières. L'emploi d'un système numérique est également vu comme "inhumain", en quelque sorte et contraire aux approches traditionnelles de la justice discrétionnaire. On soutient que les détenus préféreraient une justice à visage humain au lieu d'avoir à "lutter contre un ordinateur". Cependant, comme nous l'avons vu précédemment, certaines recherches donnent à croire que les détenus préféreraient connaître leur date probable de libération le plus tôt possible et, dans la mesure où les systèmes basés sur des principes directeurs sont conformes à la prévisibilité des décisions et que les approches traditionnelles ne le sont pas, ce dernier système peut être vu par le détenu comme moins humain.

On soutient aussi, contre les systèmes à base de principes directeurs, qu'ils tendent à officialiser ou à "geler" les politiques existantes au lieu de chercher des approches améliorées. Ils peuvent aussi empêcher des innovations futures pour la même raison. (Les tenants des principes directeurs soutiennent, par voie contraire, qu'il est également impossible d'améliorer et d'innover à moins de pouvoir "voir" la politique existante, ce que l'approche empirique permet au moins aux décisionnaires de faire.) Les critiques des modèles basés sur les principes directeurs soutiennent enfin que ces systèmes ne diminuent pas tellement les disparités dans certaines applications pratiques, puisqu'ils ne peuvent pas éliminer les écarts de ces principes directeurs pour des raisons

Libération conditionnelle et la responsabilité de rendre compte et de diminuer les risques que ces "politiques cachées" soient appliquées différemment d'un prisonnier à l'autre. En conséquence, dans les juridictions où la gravité du crime n'était pas déterminée par le "baromètre" de la date minimale d'admission, une échelle normalisée de la gravité des crimes fut élaborée, dans laquelle les délits actuels de chacun des détenus pouvaient être catégorisés. De même, et à cause de la constatation que les systèmes numériques ou statistiques de prédiction du risque sont plus exacts que les jugements professionnels cliniques (par ex. Meehl, 1954; Gottfredson, 1973; Heinz et al., 1976), plusieurs juridictions américaines ont "traduit" leur souci du risque en l'emploi d'un système statistique de pointage. La formalisation des dimensions du risque et de la gravité du crime en échelles normalisées visait à assurer la meilleure prédiction globale possible et à diminuer l'éventualité que des membres des commissions de libération conditionnelle appliquent ces dimensions aux divers cas de diverses façons (à moins que des circonstances spéciales ne suggèrent la nécessité de s'écarter des principes directeurs). Ces dimensions étaient ensuite traduites en durées "présunées" des peines à purger par chaque détenu dans des circonstances non exceptionnelles.

Les "modèles basés sur des principes directeurs" se fondent donc sur la clarification et l'objectivation de la politique appliquée, sur la notion de la décision consciente de ne pas permettre à d'autres facteurs d'intervenir, à moins qu'il existe une bonne raison de le faire, et sur celle de chercher à appliquer la politique aussi équitablement que possible à chaque cas. Ces modèles sont également basés sur la notion qu'il est plus humain d'informer les détenus d'une façon assez précise de ce sur quoi ils seront "jugés" et de la période qu'ils peuvent s'attendre à purger, si leur cas ne représente pas une exception à la règle générale.

Les critiques contre les modèles basés sur des principes directeurs sont de plusieurs types. Premièrement, bien des agents de libération conditionnelle et des services correctionnels se demandent si les décisions en matière de libération conditionnelle sont effectivement aussi "simples" que les recherches le laissent croire. Comme les recherches ne peuvent pas "expliquer" toutes les variations observées dans les décisions en matière de libération conditionnelle, ces critiques soutiennent que d'autres facteurs complexes et individuels composent le reste des variations observées dans ces décisions et non, comme le disent les chercheurs, que les variations inexpliquées observées dans les décisions et des différences explicites et implicites dans les approches adoptées par les différents membres ou jurys des commissions de libération conditionnelle.

libérant ainsi les juges pour qu'ils puissent s'occuper d'autres questions. Et, fait peut-être plus important encore, des évaluations ont montré que l'introduction du système d'évaluation numérique permettait de relâcher plus de personnes avant leur procès (et sans cautionnement en espèces ni garanties immobilières), tout en entraînant, en fait, une baisse du pourcentage des personnes qui ne se présentaient pas à leur procès. Ce phénomène tenait au fait que le système numérique était apparemment plus précis que les juges pour prédire qui ne se présenterait pas à son procès.

A mesure que la libération conditionnelle faisait de plus en plus l'objet de recherches empiriques, les applications du système Vera à la libération conditionnelle commencèrent à voir le jour. Des recherches sur le processus décisionnel en matière de libération conditionnelle (par ex. Gottfredson et al., 1973) semblaient contredire la croyance et l'allégation de certaines commissions de libération conditionnelle que la décision de libérer quelqu'un sous condition est prise en fonction d'une variété de facteurs extrêmement étendue et que chaque cas est considéré d'une façon particulière, d'après ses éléments propres. Les chercheurs ont constaté plutôt qu'il existait une "politique cachée", dont même les commissions de libération conditionnelle n'étaient pas conscientes, qui pouvait "expliquer" une bonne partie des variations constatées dans les décisions prises dans chaque cas. Dans les commissions de libération conditionnelle (comme la Commission fédérale américaine des libérations conditionnelles et au Minnesota) qui avaient un vaste pouvoir discrétionnaire et n'étaient pas, en bien des cas, limitées par le fait que les inculpés devaient purger de longues périodes minimales de détention avant d'être admissibles à la libération conditionnelle, il fut constaté que les décisions en matière de libération conditionnelle tenaient largement à seulement deux facteurs de base: la gravité du crime pour lequel le détenu purgeait une peine d'emprisonnement et la probabilité que le détenu commette un autre crime s'il était libéré (risque de récidive). Dans les commissions de libération conditionnelle (comme celle de la Caroline du Nord), qui étaient limitées par le fait que les inculpés devaient purger des périodes minimales d'emprisonnement avant d'être admissibles à la libération, il fut constaté que les décisions en matière de libération conditionnelle étaient presque entièrement fondées sur le risque de récidive et, en certains cas, mais d'une façon moins importante, sur la conduite du détenu au pénitencier.

Par suite de cette constatation manifeste que la complexité des décisions en matière de libération conditionnelle était plus apparente que réelle, certains Etats américains officialisèrent les "politiques cachées" découvertes par les recherches afin d'accroître l'éclairage de l'appareil de

minimales sont donc considérées par certains comme "donnant au moins d'aussi bons résultats" que les programmes plus détaillés ou plus termes de l'appareil correctionnel. Enfin, les systèmes minimalistes sont généralement moins chers et plus humains.

Le groupe de travail est favorable au point de vue minimaliste; il reconnaît qu'il ne constitue peut-être pas l'approche la plus réaliste politiquement, à l'heure actuelle, mais qu'il pourrait convenir aux restrictions budgétaires anticipées pour les années 1980. En particulier, il est beaucoup plus difficile, pour un gouvernement, du point de vue de l'acceptation du public, de supprimer ou de relâcher des mesures de contrôle une fois qu'elles ont été imposées, que ce l'est d'accroître ou de maintenir les contrôles en place. C'est probablement là l'un des grands facteurs "réalistes" qui expliquent le maintien de la S.O. Mais il y a une vue des minimalistes qui vaut nettement la peine d'être adoptée: il s'agit de la recherche de meilleurs moyens d'identifier les criminels qui méritent le plus d'être contrôlés, afin de nous permettre d'exercer un contrôle minimal sur les autres (Ouimet, 1969).

LES MODELES BASES SUR DES PRINCIPES DIRECTEURS

Les modèles basés sur des principes directeurs sont nés durant les années 1960 et 1970 par suite de recherches empiriques sur le processus décisionnel et sur la récidive criminelle et dans le cadre d'un souci lié aux droits de la personne d'accroître la responsabilité de rendre compte, l'éclairage, l'objectivité et l'équité dans le processus décisionnel du secteur de la justice pénale.

Peut-être que la première application expresse de ce genre de modèle dans le secteur de la justice pénale a été faite pour des décisions de libération prises avant procès, dans la ville de New York (Vera Institute, 1962). Les tribunaux voyaient augmenter les pressions de leur charge de travail, de sorte que le nombre croissant des décisions à prendre quant à savoir qui libérer avant le procès posait un problème majeur. Comme la considération majeure qui intervenait en matière de libération avant le procès est la crainte que l'inculpé ne se présente pas à son procès, une étude sur la façon d'évaluer la probabilité de la présence de l'inculpé fut effectuée. Les chercheurs qui ont étudié le problème constatèrent qu'en utilisant une liste de contrôle numérique simple, on pouvait faire une évaluation exacte de la possibilité de la présence de divers inculpés à leur procès, s'ils étaient relâchés sur leur propre parole. Ces évaluations pouvaient d'abord être faites et vérifiées par le personnel de la cour (sous réserve de l'approbation du juge),

LES MODELES MINIMALISTES

Les modèles minimalistes n'exigent pas d'être fondés sur une conception particulière de la libération, sauf qu'ils doivent comporter le moins d'interventions possible, compte tenu de la protection du public. Les approches minimalistes sont basées sur les notions d'efficacité-coût et de restriction de la liberté, mais aussi sur des notions de réduction du risque, car on croit qu'il y a un lien entre les mesures les moins coûteuses et les plus humanitaires et les plus efficaces (ou les moins nuisibles) à la réadaptation sociale du criminel.

L'intervention minimale commence évidemment avant la prise des décisions sur la libération, et peut s'étendre aux efforts faits pour empêcher que les criminels n'entrent d'abord en prison. En ce qui concerne le système fédéral de libération, un modèle minimaliste comporterait la libération présumptive de tous les criminels le plus tôt possible, la surveillance pendant le plus court laps de temps possible et suivant des restrictions minimales (si elle ne se fait pas suivant un régime de surveillance volontaire) et la réincarcération seulement pour la perpétration d'un nouvel acte criminel. En ce qui concerne le système actuel, cela signifierait probablement la libération de la plupart des détenus à la date d'admissibilité à la libération conditionnelle (ou avant), une surveillance de la libération conditionnelle qui ne dépasserait pas la date de la libération obligatoire et l'abolition de la S.O. pour les détenus n'ayant pas été libérés sous condition. Un exemple de modèle minimaliste modifié a été établi pour la CNLC en 1977 et comportant la libération présumptive de tous les détenus qui obtenaient une bonne note sur une échelle statistique utilisée pour prédire la récidive avec violence (par opposition à toute récidive criminelle ou basée sur la violation des conditions de libération). Les autres détenus devaient être "testés" et décompressés "au moyen d'une libération graduelle partielle, plus tard au cours de l'application de la peine (Nuffield, 1979).

Les tenants des modèles minimalistes soutiennent que l'absence de preuves explicites sur "ce qui donne des résultats", il vaut mieux (et c'est la meilleure façon d'utiliser des ressources allant s'amenuisant) faire le moins possible d'interventions, qui puissent quand même favoriser des objectifs importants en matière de justice pénale, comme le maintien de la partie communautaire de la peine. Les minimalistes soutiennent que la profusion actuelle de ressources relativement abondantes ne durera pas longtemps et qu'il deviendra nécessaire d'affecter les ressources aux criminels qui en ont vraiment besoin ou les veulent. Certaines recherches donnent à croire que plus la pénétration d'un individu dans les systèmes de contrôle de la justice pénale est profonde, moindres sont ses chances de réussir un jour. Les interventions

Des accusations de diverses sortes furent portées contre les JAP, surtout à la suite des modifications de 1972, dont celle suivant laquelle les libérations étaient devenues un moyen de maintenir le bon ordre et la discipline, au lieu de promouvoir la réadaptation sociale. Cependant, la tension entre les JAP et les autorités carcérales finirent par atteindre une telle ampleur qu'en 1978, la loi fut modifiée de façon à imposer des périodes minimales de détention avant l'admissibilité à la libération et à exiger l'accord de la CAP pour toutes les absences temporaires de détenus condamnés à une peine de plus de trois ans. Ces réformes avaient été en partie occasionnées par les réactions négatives contre l'octroi trop libéral des AT et des remissions par les JAP. Les modifications de 1978 ont été sévèrement critiquées par le secteur judiciaire, qui les ont dénoncées comme une mesure visant à faire du JAP une autorité administrative, et non judiciaire, loin du rôle de protéger les droits des détenus, et visant à placer le JAP sous l'autorité effective de l'appareil correctionnel. (Outhellet-Lamonthez, 1974; Aydalot, 1973; Plawski, 1979; Note, 1976.)

L'expérience française semble donner lieu de croire que l'institution d'un système de JAP suivant cette formule poserait d'énormes difficultés en matière de ressources, à tel point que le JAP risquerait bientôt de tomber de facto, sinon de jure, sous la domination des responsables correctionnels chargés de le conseiller. Reste à voir si le JAP pourrait être protégé de ces influences par une orientation organisationnelle ou professionnelle. Mais il est certain qu'il y a lieu d'être prudent en tirant des conclusions sur le JAP comme moyen de protéger l'apparence ou la réalité de la "justice".

Commentaires sur les modèles basés sur le pourvoi en appel

Les modèles basés sur le pourvoi en appel dépendent énormément du genre d'intérêt et d'engagement des ressources en faveur de "critères explicites" et des fortes mesures de sauvegarde préconisées par la Commission de réforme du droit. Aucun réexamen efficace ni "surveillance assidue" de l'application du système de libération par les autorités de gestion des cas ne semblent possibles sans une base nette pour les décisions initiales, les pourvois en appel et les réexamens. Une étude plus poussée des modèles de ce type doit aussi tenir compte de la nécessité d'une "indépendance sans naïveté à l'égard de l'appareil correctionnel, sinon l'indépendance risque de devenir vite illusoire (ou d'être supprimée pour promouvoir une meilleure coordination).

Libération prématurée d'un détenu ayant d'abord été condamné par un autre juge.

Le principal intérêt des modèles plus légalistes basés sur le pourvoi en appel est, naturellement, qu'ils sont légalistes: ils fonctionneraient présument de façon à fournir aux détenus une protection plus grande du point de vue de la procédure, permettraient une discussion franche sur les facteurs à considérer et permettraient aussi de présenter une argumentation formelle sur la cause du détenu (et peut-être aussi sur celle de l'Etat) quant à l'opportunité de sa libération ou de son maintien en détention. Les tenants de ces idées sont surtout préoccupés du faible éclairage dont dispose la libération conditionnelle, de l'absence de définition des règles de la preuve ou des critères présidant au processus décisionnel et du manque de formation juridique chez les membres de la commission, formation qui pourrait servir à favoriser des décisions uniformes et justes. Toutefois, il reste à voir si ces modèles fourniraient effectivement une plus grande protection aux détenus ou produiraient de "maillures" décisions, quelles qu soient leurs définitions. Certains critiques soutiennent aussi que les autorités habilitées à accorder les libérations doivent être mieux informées sur les réalités de l'appareil correctionnel que ce que l'on pourrait s'attendre à trouver chez les juges, même ceux qui ont été nommés "juges de l'application des peines ou des mesures correctionnelles".

Il n'est pas sans intérêt de décrire d'une façon plus détaillée le rôle du juge de l'application des peines, ne serait-ce que pour mettre en évidence certains des problèmes qu'a posés cette méthode particulière en France. Il y a un ou plusieurs juges de l'application des peines dans chaque district et, aux termes de la loi de 1958-1959, cette fonction a été instituée pour faire participer les juges à la protection des droits des détenus et instituer une individualisation du traitement donné au détenu, à une époque où l'on croyait en l'idéal de la réadaptation sociale. La fonction du JAP a été créée comme un instrument d'octroi de libérations de toutes sortes (AT, libérations conditionnelles de jour, libérations conditionnelles complètes) ainsi que pour influencer sur les conditions et les obligations de la sentence. De vifs conflits ont vite surgi entre les JAP (qui avaient le pouvoir décisionnaire) et l'administration carcérale (qui contrôlait les ressources et l'exécution des décisions). L'obligation de visiter les prisons une fois par mois, en même temps que le nombre et l'éventail considérables des décisions à prendre, ne tardèrent pas à gêner la capacité des JAP de remplir leur mandat. En 1972, peut-être par suite de ces conflits, le JAP a été orienté davantage vers le secteur correctionnel par la création d'une Commission de l'application des peines (CAP), organisme composé de responsables du pénitencier local chargés de conseiller le JAP.

pas notablement, du point de vue organisationnel ou professionnel, de la CNLC actuelle. Certes, la CRD prévoit que la Commission d'application de la peine devra définir "des critères explicites pour la prise des décisions", mais elle donne peu d'indications sur ce que pourraient être ces critères, sauf qu'ils comprendraient une série de décisions présumptives sur le "test" et la "décompression" du détenu en liberté graduelle. Les critères soutiennent que si ces critères ne sont pas, en fait, expressément définis et d'une façon se prêtant à une définition objective, il n'y aura aucune orientation efficace des politiques et aucun examen valable des décisions prises par la CAP au sujet des libérations. Ces mêmes objections touchent à une autre critique suivant laquelle, faute de critères explicites, les disparités vont, en fait, augmenter, parce que la "politique" de libération sera établie par des douzaines d'agents de gestion des cas dans tout le pays et que le réexamen des décisions négatives ne sera pas un contrepois efficace contre cette source de disparités multiples. Les taux élevés de concordance entre la CNLC et les agents de préparation des cas montrent qu'une CNLC/CAP ne fonctionnerait pas très indépendamment des agents de préparation des cas. Enfin, l'efficacité de la CAP serait diminuée, jusqu'à un certain point, par la volonté des détenus d'appeler des décisions dont ils ne seraient pas satisfaits. Il peut souvent être extrêmement difficile à un détenu d'entreprendre un pourvoi en appel par l'entremise d'un agent du SCC qui a pris la décision négative initiale faisant l'objet du réexamen. Compter sur les appels qu'interjetteront les détenus est une base plutôt tenue sur laquelle associer un mécanisme efficace et "indépendant" de réexamen.

Jusqu'à un certain point, le deuxième grand modèle "basé sur le pourvoi en appel" s'occupe de certaines de ces préoccupations concernant l'indépendance et un réexamen efficace. À quelques variantes près, on nous a présentée de nombreuses suggestions qui transformeraient la commission des libérations conditionnelles en un organisme (ou un commissaire) qui fonctionnerait d'une manière judiciaire. Suivant certains de ceux qui ont participé à nos consultations, cette commission devrait être un organisme distinct faisant partie de la cour fédérale, devrait comporter un personnel ayant une formation juridique et devrait fonctionner d'une manière judiciaire. Pour d'autres, le pouvoir de modifier les peines ou la manière dont elles doivent être purgées devrait être partagé, par rotation, par tous les juges d'une région donnée, à titre de fonction périodique qui serait censée accroître la compréhension par tous les juges du pouvoir discrétionnaire de déterminer les peines et du processus appliqué après le prononcé de la sentence. Enfin, citons un dernier modèle basé sur le pourvoi en appel "celui du juge de l'application des peines (JAP) : il s'agit d'un juge chargé d'appliquer les sentences en France, qui prend des décisions sur la

indépendantes prend encore plus d'importance. C'est là la base du modèle actuel de "l'équilibre des pouvoirs" ou du partage du pouvoir d'octroyer les libérations entre les autorités du secteur judiciaire, des libérations conditionnelles et du secteur pénitentiaire. On peut s'attendre à ce que ce modèle se continue, aussi loin qu'on puisse prédire l'avenir et tant qu'on n'en saura pas davantage sur les mesures correctives efficaces à appliquer aux décisions des autorités pénitentiaires, le transfert aux autorités pénitentiaires du pouvoir d'octroyer les libérations ne devrait pas être fait en bloc. En fait, le modèle suivant que nous étudions porte entièrement sur la création d'un organisme chargé d'accorder en dernier ressort les libérations, en tant que moyen plus efficace de contrebalancer le pouvoir discrétionnaire exercé par les autorités pénitentiaires.

LES MODELES BASES SUR LE POURVOI EN APPEL

Divers modèles de libération proposent que l'autorité ultime d'octroyer les libérations joue un rôle beaucoup plus important dans la formulation d'une politique claire et dans la garantie d'un réexamen efficace des décisions prises ou des recommandations faites au premier niveau par le personnel des établissements pénitentiaires. Le modèle de la Commission de réforme du droit permettrait au détenu d'en appeler à la cour ayant prononcé la sentence initiale, n'importe quand durant une peine "comminatoire", pour faire modifier la durée de la peine ou la manière dont elle doit être purgée. Toutefois, pour les peines de séparation, la CRD prévoit la création d'une "Commission d'application de la peine" (CAP) qui réexaminerait les décisions prises dès le début par le personnel pénitentiaire relativement à la libération des détenus par diverses formes de libérations graduées prématurées qui ont pour objectif de vérifier si le détenu est prêt pour la libération complète. Son raisonnement est qu'un organisme "indépendant et impartial", comme une Commission d'application de la peine, dont l'indépendance serait encore davantage renforcée du fait qu'elle serait "assujettie à la surveillance et au contrôle généraux des cours supérieures" est nécessaire pour garantir que les critères, normes et procédures sont suivis dans chaque cas et qu'un mécanisme efficace de pourvoi en appel est disponible.

Les critiques de ce modèle (qui, à maints égards, a des similarités avec le système actuellement en vigueur) prétendent qu'il ne se distingue pas, pour l'essentiel, ou qu'il ne se distinguerait pas en pratique, du système actuel, qui ne joue pas actuellement un rôle de contrepois suffisant vis-à-vis des décisions des autorités pénitentiaires. La CRD ne décrit pas de façon très détaillée la Commission d'application de la peine, mais les détails qu'elle donne sur ce régime ne le distinguent

peine un rôle plus important dans le processus de libération, de façon qu'elle devienne "vraiment méritée" et déductible non seulement du maximum, mais aussi de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle, ou qu'elle permette de déterminer la possibilité d'accorder une libération à un détenu.

Les critiques contre ce modèle sont les mêmes que celles qui sont faites contre le modèle de l'organisme unique habilité à accorder la libération conditionnelle, sauf que la crainte de confier trop d'autorité à un seul organisme est peut-être effectivement plus prononcée, envers ce modèle. La possibilité d'un usage inapproprié du pouvoir d'octroyer les libérations, ou d'un usage de ce pouvoir basé sur les mauvais facteurs, est considérée plus forte dans ce modèle, à cause des pressions exercées par le milieu pénitentiaire pour contrôler constamment les détenus par des récompenses et des punitions. Les pressions exercées par les détenus sur les autorités pour obtenir une libération sont également plus fortes avec ce modèle, puisque les autorités sont en contact plus étroit avec les détenus. L'orientation principalement "pénitentiaire" des autorités, dans ce modèle, est également jugée, par ses critiques, comme moins opportune, à cause de la possibilité que soit accordé trop de poids à l'adaptation au pénitencier et pas assez aux préoccupations de la communauté. L'adaptation au milieu pénitentiaire n'est généralement pas considérée comme un bon facteur de prédiction du succès ou de l'échec futurs d'une libération.

Commentaires sur l'octroi de la libération par les autorités pénitentiaires

Le manque d'appui accordé récemment à ce modèle (à l'extérieur du SCC lui-même) traduit la crainte de confier le pouvoir d'octroyer les libérations à des autorités qui exercent déjà un contrôle presque complet sur pratiquement tous les autres aspects de la vie du détenu, pour qui la recherche de moyens de ne pas "faire sauter la baraque" est la principale orientation et un combat de tous les jours et qui, par ailleurs, encouragent tant le personnel que les détenus à bien se conduire.

Dans le domaine des droits des détenus en général, et dans le secteur de la libération en particulier, la tendance à long terme est de s'éloigner du contrôle exercé par les autorités de chaque pénitencier et de chercher à mettre en vigueur un réexamen par des autorités indépendantes, comme l'Enquêteur correctionnel, la cour fédérale et la CNLC. Cette tendance reflète l'opinion courante selon laquelle des mesures correctives efficaces sont nécessaires à l'égard des décisions prises par les autorités pénitentiaires. Quand la libération du détenu dans le monde libre est en jeu, le souci d'un réexamen par des autorités

age son pouvoir discrétionnaire ou de lui imposer plus de contrôles. Théoriquement, il faudrait que l'organisme de libération définisse son orientation plus précisément qu'actuellement. Étant donné les préoccupations actuelles sur les disparités, l'absence d'un sens de "mission" et le manque de clarté des objectifs (en ce qui concerne la libération conditionnelle), il ne semble pas raisonnable d'augmenter l'autorité de la CNLC avant qu'un examen de ses objectifs et une définition précise des critères présidant à ses décisions n'aient été réalisés. Ainsi, si la commission des libérations conditionnelles définissait son rôle comme étant simplement de s'assurer que les détenus reçoivent une punition égale pour des crimes similaires, le gouvernement serait en meilleure position pour juger s'il serait sensé de conserver des limites minimales d'admissibilité et des dates de libération prématurée "automatiques".

L'OCTROI DE LA LIBÉRATION PAR LES AUTORITÉS PÉNITENTIAIRES

Les arguments invoqués pour confier toutes les libérations au service pénitentiaire sont essentiellement les mêmes que ceux qu'on invoque pour les confier entièrement à un organisme chargé des libérations conditionnelles. Ce modèle comporte, comme l'autre, la coordination de tout le processus décisionnel par un organisme unique, sans contraintes "artificielles" imposées par des dates d'admissibilité ou des dates de libération prématurée obligatoire. Le modèle implique souvent, mais pas nécessairement, l'attente ou l'espoir que les décisions prises influenceront sur le risque ultime du détenu de récidiver après sa libération. À ces arguments s'ajoute celui que le service pénitentiaire connaît le mieux le détenu et peut juger ce qui est le mieux pour lui et à quel moment le lui accorder. Actuellement, d'aucuns estiment que si le SCC était chargé de toutes les libérations, il y aurait plus de libérations et plus de "libérations en cascade" par suite de son plus grand souci d'employer efficacement les ressources dont il dispose.

La forme "extrême" de ce modèle n'a pas été proposée dans les rapports officiels canadiens depuis des années, bien que Huggesen lui ait fait écho en recommandant la création de commissions de révision "locales", où les directeurs de prison seraient représentés. Toutefois, nous avons constaté un penchant favorable pour ce modèle chez certains des agents du SCC que nous avons consultés. Ce modèle revêt ordinairement des formes moins extrêmes, comme la proposition que la CNLC s'engage tôt "en principe" à appliquer un plan de libération pour le détenu, préparé par le personnel de gestion des cas du SCC dans le cadre de la "planification du programme individuel" (PPI) du détenu. Une autre proposition du modèle consiste à donner à la remise de

infligée pour des raisons de danger présumé, est presque une certitude mathématique, comme nous l'avons vu. Les critiques soutiennent qu'il est injuste, contreproductif et trop coûteux de garder en détention, jusqu'à l'expiration de la peine, tous les criminels non libérés sous condition, pour empêcher les crimes graves qui seront commis par quelques-uns seulement. De ce point de vue, la libération obligatoire aux deux tiers de la peine est une bonne "soupape de sûreté" pour les décisions prudentes que prend la commission des libérations conditionnelles.

Une autre objection soulevée par ce modèle est que les criminels libérés à l'expiration de leur peine, vraisemblablement les criminels les "pires", ne seraient pas assujettis à la surveillance après leur libération. Le groupe de travail préconise qu'on mette l'assistance postpénale à la disposition de tous les criminels, mais pas nécessairement à titre obligatoire. Toutefois, le modèle de "l'organisme unique habilité à accorder les libérations" ne signifie pas nécessairement la fin de la surveillance des prisonniers libérés à l'expiration de leur peine. Ce modèle peut comprendre une "peine distincte de surveillance après la libération, sans rapport avec la "peine d'emprisonnement" initiale. Divers arrangements sont possibles suivant lesquels un détenu libéré qui récidive pendant cette période de surveillance peut être réincarcéré pour purger en prison soit le reste de la période, soit une partie de celle-ci, jusqu'à concurrence d'une limite maximale. Fait curieux, la notion de "peine de surveillance distincte" n'a été appliquée, jusqu'ici, que dans les États ayant adopté le régime de la condamnation à la détention ferme*, mais rien n'empêche qu'elle soit appliquée aux modèles qui conservent le pouvoir discrétionnaire de libérer les détenus sous condition.

Commentaires sur le modèle de l'organisme unique habilité à accorder les libérations

Comme pour le modèle précédent, il faudra en savoir beaucoup plus sur les effets probables exercés par ce modèle sur la détermination des peines et la période purgée. De plus, il faudra tenir compte des effets exercés (par l'abolition de la remise de peine) sur l'anxiété des détenus, la population carcérale, la surveillance au sein de la communauté et la discipline dans les pénitenciers.

Cependant, fait plus important, si l'autorité de l'organisme de libération conditionnelle est accrue, on peut soutenir qu'il y a un besoin plus pressant de structurer davan-

* Au Colorado, par exemple, les peines "présomptives" de détention ferme sont accompagnées d'une période distincte de surveillance d'un an imposée à tous les prisonniers de l'État après leur libération, et une révocation entraîne un retour de six mois en prison.

Le modèle de l'organisme unique habilité à accorder les libérations soulève diverses objections. De plus, ce qui est peut-être plus important, on est moins enclin actuellement qu'il y a, par exemple, cinq ou dix ans, à conférer à n'importe quel organisme unique le contrôle sur toutes, ou même sur la majeure partie de la peine, dans les limites établies par la date d'expiration du mandat. La méfiance exprimée par le juge en chef sur "le pouvoir sans frein" de la CNLC, "...sans précédent parmi les organismes administratifs dotés du pouvoir de s'occuper de la liberté d'une personne" (Mitchell c. la Reine, (1976) 25 Cr. 570) deviendrait probablement encore plus un objet de préoccupation avec le modèle de l'organisme unique habilité à accorder les libérations, simplement parce que cet organisme de libération aurait plus de pouvoirs à user ou à abuser. Toutefois, des mesures récentes ou prochaines de protection en matière de procès-dures atténueront peut-être une partie de cette préoccupation.

Le manque de preuves empiriques capables de justifier certaines des raisons qui sont à la base du processus décisionnel discrétaire en matière de libération conditionnelle a également entraîné des désaffections à l'égard de ce modèle. La libération conditionnelle, en tant qu'élément de nature à aider la "réforme et la réadaptation sociale" du criminel, est encore, comme nous l'avons vu, un effet qui reste à prouver. L'efficacité limitée de la prédiction clinique et statistique actuelle de la récidive remet en question la possibilité pratique de la sélection du risque comme objectif. Le "test" des criminels par la libération graduelle est contestable comme moyen de réduire le risque ou d'améliorer la prédiction du risque, bien que certaines recherches (par ex. au Massachusetts) ont montré une possibilité de preuve qu'il ait un effet sur la réduction du risque.

Des considérations d'ordre pratique soulèvent également des questions sur le principe de l'organisme unique habilité à accorder les libérations. Si les sentences judiciaires ne diminuent pas suffisamment pour compenser l'abolition de la remise de peine, la population carcérale risque d'augmenter, un objet de préoccupation auquel la CNLC est officiellement et effectivement plutôt indifférente. Les critiques affirment que la période additionnelle purgée par les détenus non libérés sous condition accroîtrait la neutralisation et la punition, mais entraînerait, en fin de compte, peu d'avantages et des coûts démontrables en termes humains et financiers, et peut-être aussi en termes de réduction du risque. La CNLC frapperait presque certainement de neutralisation (au lieu de les libérer sous condition) un grand nombre de personnes en invoquant le danger qu'elles représentent, mais qui ne commettraient pas, par la suite, un acte de violence. La violence est tellement peu fréquente, si on la compare au nombre total des criminels considérés, que la "surprédiction" et la "surneutralisation"

Mais au Canada, actuellement, le modèle de l'organisme unique habilité à accorder les libérations semble être proposé suivant trois perspectives différentes. La première est une relâche à la deuxième préoccupation, qui concerne la libération "automatique" des criminels présentant des risques élevés, avant la date d'expiration du mandat, par le biais de la remise de peine. Certains policiers estiment que la S.O. est inefficace comme moyen de contrôle de la récidive, parce qu'ils sont souvent en contact étroit avec les cas les plus visibles d'échec de surveillance obligatoire. Ils partagent aussi certaines des frustrations qu'éprouvent les agents de libération conditionnelle sur les cas du "syndrome de la porte tournante", suivant lequel les détenus sont retirés de la société pour conduite inacceptable, mais ressortent du pénitencier peu de temps après. La frustration au sujet de la libération sous S.O. se traduit souvent par la proposition que tous les criminels ne bénéficiant pas d'une libération conditionnelle devraient rester au pénitencier jusqu'à l'expiration de leur peine. Pour la CNLC, il est frustrant d'être constamment blâmé pour avoir "libéré sous condition" un cas de S.O. et d'être incapable d'empêcher la libération "automatique" de certaines personnes potentiellement violentes, avant l'expiration de leur peine. Suivant les tenants de ce modèle, il faudrait donner à la CNLC un plus grand pouvoir discrétionnaire lui permettant de faire des évaluations des risques et de rendre des décisions de neutralisation pendant la durée de la peine, ou du moins pendant les deux derniers tiers de celle-ci.

Le troisième sujet de préoccupation, et peut-être le moins pressant, qui donne du poids au modèle de l'organisme unique habilité à accorder les libérations est le souci de coordonner sous une seule autorité toutes les décisions qui conduisent à une libération ou l'occasionnement. Un tel organisme peut élaborer des plans systématiques de libération, donner au détenu la possibilité de participer à un programme de libération partielle et prendre des décisions basées sur des préoccupations pertinentes à la libération. Le modèle de la libération graduelle a pris une importance croissante depuis Hugessen (1973) et depuis la croissance de la libération conditionnelle de jour et du régime des absences temporaires en tant que "tests" pour la libération conditionnelle totale ou comme préparation à une libération sous S.O. Une décision rationnelle en matière de libération ne devrait pas être freinée (soutient-on) par des considérations combinatoires (comme c'est le cas pour les dates d'admissibilité à la libération conditionnelle) ou par l'application d'un système pratiquement "automatique" de remise de peine accordée au détenu simplement parce qu'il "ne fait pas de bêtises".

Sous sa forme extrême, ce modèle conférerait à un mixte de correctionnels fédéraux (CNM) a recommandé (1980) qu'il soit conféré à la CNLC le contrôle entier sur la dernière portion de la peine (depuis la date de l'admissibilité à la libération conditionnelle jusqu'à l'expiration du mandat; la remise de peine serait abolie et, en même temps, la surveillance obligatoire). Une suggestion similaire a été faite par l'Association des criminalistes (Criminal Lawyers' Association), à Toronto, qui a également recommandé que, pour favoriser la libération de la plupart des détenus avant les "deux tiers" de la peine (l'ancienne date de la S.O.), la charge de montrer pourquoi le détenu ne doit pas être libéré devrait être transférée, à cette date, à la CNLC. Toutefois, tout détenu pourrait être gardé en prison jusqu'à l'expiration de sa peine.

Sous sa forme extrême, le modèle de l'organisme unique habilité à accorder les libérations est associé surtout aux idéaux de neutralisation et souvent aussi à la diminution du risque: à la neutralisation, parce qu'il accroit ou est voulu, par certains de ses tenants, comme moyen d'accroître la période durant laquelle les criminels présentant des risques élevés peuvent être détenus; à la diminution du risque, parce qu'il veut conférer à la commission des libérations conditionnelles le pouvoir discrétionnaire maximal de rendre des décisions basées sur le jugement clinique concernant la mesure où le détenu est prêt à réintégrer la société, y compris par des moyens de le "tester" par la libération graduelle ou d'assurer qu'il passe par un cycle complet de "décompression" ou un autre programme carcéral avant d'être libéré complètement. Le modèle de l'organisme unique de libération ne se fonde pas sur l'idéal d'un traitement ferme, mais il attache une grande importance à l'accroissement d'un pouvoir discrétionnaire plus étendu de prendre des décisions rationnelles et coordonnées en matière de libération, sans "contraintes artificielles" (comme les dates d'admissibilité ou les dates de S.O.). Toutefois, l'orientation ou la politique précise de l'organisme de libération peut varier de façon marquée, depuis la simple évaluation du risque (neutralisation) jusqu'à l'accent mis sur la libération graduelle (comme pour les cas entraînant la peine de "séparation" préconisée de la Commission de réforme du droit) ou même jusqu'au principe de la punition proportionnelle au crime. Avant l'introduction, par la Californie, du système de la "condamnation à la détention ferme", la commission des libérations conditionnelles basait, en fait, ses directives de libération sur une échelle relative de la gravité des crimes avec des variations mineures pour les dossiers antérieurs: l'un et l'autre de ces facteurs étaient considérés purement en termes de juste châtiement pour la nature du crime, les criminels antérieurs "méritant" simplement de purger une peine plus longue.

négociation de plaidoyers (comme c'est le cas dans l'Etat de l'Alaska).

- Il est très difficile d'arriver aux équilibres et degrés appropriés lorsqu'il s'agit d'imposer des contrôles ou des principes directeurs sur les décisions à prendre sur la façon d'accuser les inculpés, sur l'opportunité d'appliquer une peine d'incarcération ou une peine non privative de liberté, sur la durée de l'incarcération et sur la question de l'opportunité de requérir ou non des punitions additionnelles pour des crimes ou contre des criminels sortant de l'ordinaire. Si un régime de peines obligatoires et fixes (c'est-à-dire l'élimination totale du pouvoir discrétionnaire du judiciaire en matière de détermination des peines) est indésirable et, en fait, irréalisable*, il est improbable que le maintien des niveaux existants des peines permises et le fait de compter sur l'exercice, par les juges, d'un auto-contrôle volontaire, se solderaient par un degré de contrôle important sur la détermination des peines. L'étendue du pouvoir discrétionnaire dont disposent les juges et les procureurs de la poursuite devrait être réduite (pour réduire les disparités), mais pas au point où elle encourage-rait le système à trouver d'autres façons d'établir les distinctions entre les individus, que les décisions- naires considèrent et considéreraient, sous n'importe quel système, comme justes et essentielles à la bonne marche des processus de plaidoyers et de détermination des peines.

LE PRINCIPE DE L'ORGANISME UNIQUE HABILITÉ À ACCORDER LES LIBÉRATIONS

À l'extrême opposé du modèle de la "condamnation à la détention ferme" se situe la notion d'une autorité unique dotée du pouvoir discrétionnaire de rendre une grande variété de décisions de libération, après le prononcé initial de la sentence.*

* Les punitions obligatoires ne sauraient tenir compte, à notre avis, de toutes les distinctions raisonnables, même en ce qui concerne la gravité du crime, qu'on pourrait vouloir apporter. Elles tendent également à être minées, en pratique, par l'exercice de pouvoirs discrétionnaires peu visibles pratiqués ailleurs dans le système.

** Sur ce modèle, nous n'étudierons que les organismes simples de libération constitués similairement à une commission de libération conditionnelle traditionnelle et distincts de l'autorité carcérale, du point de vue organisationnel, mais faisant partie d'un service correctionnel.

- Certains des Etats américains qui ont créé des commissions de détermination des peines (par ex. le Minnesota) chargées d'élaborer de nouveaux régimes de punition ont stipulé que ces régimes doivent refléter les principes de la privation de la liberté, en même temps que les réalités de la capacité actuelle des établissements pénitentiaires et des degrés de punition normatifs. Les commissions de détermination des peines qui sont instituées par les assemblées législatives, mais qui en sont indépendantes, sont peut-être moins sujettes à céder aux pressions exercées sur elles pour qu'elles proposent des peines "présomptives et des peines maximales très longues, et des punitions additionnelles rigoureuses impossibles en cas de circonstances aggravantes.

- Il faudrait songer à l'éventualité d'imposer des contrôles concomitants sur le pouvoir discrétionnaire de la poursuite. La suppression d'un organisme doté d'un pouvoir discrétionnaire (la commission des libérations conditionnelles) accroît le pouvoir et l'influence laissées aux autres autorités dotées d'un pouvoir discrétionnaire, le juge et le procureur de la poursuite. Sous un régime où le pouvoir discrétionnaire du judiciaire est également rétréci, les décisions du procureur sur la façon d'accuser l'inculpé et sur les punitions* additionnelles à imposer deviennent encore plus importantes. Cela peut simplement se traduire par le maintien d'une bonne partie des disparités inhérentes au système, mais qui apparaîtraient dorénavant au procureur de la poursuite, au lieu du juge ou de la commission des libérations conditionnelles. Les procureurs de la poursuite ne sont peut-être pas le meilleur groupe, du point de vue organisationnel, professionnel ou conceptuel, pour détenir une si grande part du pouvoir discrétionnaire de déterminer les peines. Il faudrait tout au moins envisager d'élaborer des principes directs pour régler l'exercice du pouvoir discrétionnaire du procureur de la poursuite (comme c'est le cas dans l'Etat de Washington), de restreindre l'étendue de l'effet éventuel de ce pouvoir discrétionnaire et de chercher à éliminer la

* Dans plusieurs régimes de détermination de la peine "présomptive", il est prévu qu'il faut tenir compte des circonstances aggravantes ou atténuantes. La menace de requérir des punitions additionnelles en invoquant ces facteurs aggravants ou atténuants (par exemple une peine additionnelle éventuelle de six mois pour avoir été en possession d'une arme durant le crime) fait partie du pouvoir de négociation souvent donné au procureur de la poursuite sous ces régimes.

sur des principes d'impartialité (il faut punir l'individu pour ce qu'il a fait, et non pour ce qu'il est ou ce qu'il pourrait faire), d'équité (il faut infliger des punitions similaires à ceux qui ont commis des crimes similaires), d'humanité (il supprime certaines formes de coercition, de manipulation et de malhonnêteté appliquées aux détenus, et il est plus facile à un détenu de supporter l'incarcération s'il sait quand il sera libéré que s'il se demande s'il sera ou non libéré sous condition). Il applique aussi la théorie suivant laquelle la dissuasion générale est amplifiée par la disparition d'au moins une des sources de l'atténuation subséquente de la peine.

Mais, nous l'avons vu, il y a lieu d'être prudent en attendant de la condamnation à la détention ferme qu'elle engendre un système offrant plus d'équité, d'impartialité, d'humanité et de certitude. L'abolition de la libération conditionnelle risque aussi de se solder par une augmentation de la population carcérale et du temps passé en prison. Ainsi que nos exposés antérieurs l'ont indiqué, le groupe de travail ne croit pas qu'un accroissement de la détention soit souhaitable, du point de vue de l'efficacité-coût, de l'humanité ou de la diminution du risque. Bien plus, il n'existe que de très faibles possibilités, au Canada, pour l'avenir prévisible, que des modes de contrôle efficaces pouvant être appliqués au pouvoir discrétionnaire du secteur judiciaire de déterminer les peines puissent être conçus et appliqués, et tant qu'il en sera ainsi, la méthode de la condamnation à la détention ferme risque de faire augmenter, au lieu de diminuer, les injustices et la sévérité des punitions.

Néanmoins, nous sommes certains que ce modèle continuera à être attrayant pour bien des gens, à cause de ses avantages éventuels et de sa simplicité. Nous présentons ci-après certaines des données qui seraient nécessaires et des précautions qui devraient être considérées, si ce modèle devait être activement pris en considération au Canada.

- Il faudrait une meilleure compréhension des effets que diverses modifications apportées à la longueur des peines, et les périodes d'incarcération qui en résulteraient, auraient sur la population carcérale et la conduite des détenus. En particulier, les commissions ou les autres organismes établis pour proposer de nouvelles modalités de punition devront avoir à leur disposition des données statistiques sur les punitions actuellement employées et porter des jugements avertis sur les effets éventuels qui pourraient s'exercer sur le comportement du secteur judiciaire en matière de sentence, par suite de l'introduction d'un nouveau régime de détermination des peines.

détention, en déterminant les sentences présumptives*. Certaines lois sur la condamnation à la détention ferme, par souci de restreindre les populations carcérales, stipulent également qu'une peine à purger au sein de la collectivité doit être présumptive, comme c'est le cas dans l'Illinois.

- Un système de condamnation à la détention ferme risque plus de donner lieu à des échecs retentissants et à des pressions publiques et politiques que le système qu'il remplace. Le juge est ainsi plus responsable de la détermination de la peine; il est placé sous un éclairage plus intense et il peut être plus exposé aux pressions d'une mauvaise presse et aux exigences immédiates de la situation. Les durées initiales ou initialement prévues des peines, dans le cadre des propositions de loi sur la condamnation à la détention ferme, sont certainement susceptibles d'être augmentées durant les débats législatifs et, une fois la loi adoptée, par des modifications fragmentaires en période de "crise".

- Un système de condamnation à la détention ferme peut avoir des effets négatifs sur le système carcéral. Il peut avoir pour effet d'amplifier considérablement le pouvoir discrétionnaire exercé par les autorités pénitentiaires (par l'intermédiaire de la remise de peine) et, s'il est mal appliqué, il peut accroître l'anxiété du détenu et la tension dans les établissements pénitentiaires. Il peut également influencer sur la participation des détenus aux divers programmes et sur la volonté des autorités correctionnelles de maintenir une gamme de programmes et d'activités, qui sont si importants pour la gestion des pénitenciers, sinon pour la réadaptation sociale. S'il fallait que l'abolition de la libération soit jugée comme une réforme insuffisante, cela pourrait conduire aussi à l'abolition de la remise de peine, avec les conséquences qui s'ensuivent sur les populations carcérales. Toutefois, rien ne permet actuellement de croire que ces effets négatifs se fassent effectivement sentir sur les systèmes carcéraux dans les Etats américains où existe le régime de la condamnation à la détention ferme.

Commentaires sur le système de la condamnation à la détention ferme

Le régime de la condamnation à la détention ferme est intéressant, du point de vue du bon sens, parce qu'il est fondé

* On a également critiqué la détermination des peines futures fondée sur des moyennes antérieures comme étant un système qui entérine d'anciennes pratiques ayant donné lieu à des excès.

poursuite, auquel peut "revenir" une bonne partie du pouvoir discrétionnaire en matière de détermination des peines. Et troisièrement, le juge dispose généralement d'un grand pouvoir discrétionnaire lui permettant de choisir une peine non privative de liberté, d'imposer des peines consécutives ou concomitantes, d'augmenter ou de diminuer la peine suivant l'existence de circonstances aggravantes ou atténuantes, et ainsi de suite, de sorte que bien des réformes à base de "condamnation à la détention ferme" conservent quand même plus de pouvoir discrétionnaire dévolu au judiciaire qu'il ne peut le sembler, à première vue.

- La condamnation à la détention ferme constitue un deuxième type de certitude que peut éprouver le détenu, lequel est en mesure de savoir exactement la longueur de sa peine. Ceci dit, dans certaines juridictions, un accroissement de la pratique de la remise de peine peut entraîner une possibilité d'incertitude soutenue, alors que dans certaines autres, une forme quelconque de pouvoir discrétionnaire (qui ne serait pas nécessairement appelée "Commission des libérations conditionnelles) est conservée, ce qui peut influer sur la période passée au pénitencier, une fois la peine déterminée, en particulier par la révocation durant la période de surveillance, elle-même souvent déterminée par la remise de peine.

- La condamnation à la détention ferme peut entraîner une augmentation de la population carcérale (encore que pareille affirmation serait prématurée), surtout si aucune mesure de contrôle n'est imposée au pouvoir discrétionnaire de détermination des peines. Le recours croissant à l'incarcération (augmentation des incarcérations) pourrait être un effet de l'emploi de la condamnation à la détention ferme, dans la mesure où celle-ci met en évidence l'incarcération comme option de peine. L'accroissement de la période passée en prison peut aussi être un effet de la condamnation à la détention ferme, si les peines s'allongent ou demeurent essentiellement de même durée encore que l'utilisation accrue de la remise de peine, à titre compensatoire, puisse amortir l'effet. Pour contrebalancer cette situation, plusieurs propositions de loi récemment introduites aux E.-U. pour l'application de la condamnation à la détention ferme, enjoignent, en fait, directement à l'organisme chargé d'établir les nouvelles échelles des peines, de tenir compte de la population des pénitenciers et de la norme qui déterminait antérieurement la peine purgée en

structure de détermination des peines entièrement différente, qui a radicalement réduit le pouvoir discrétionnaire du secteur judiciaire en la matière et a entraîné l'abolition de la libération conditionnelle, a été mise en place (détermination de la sentence présumptive [presumptive sentencing]*) en tenant compte des durées moyennes des peines purgées en prison qui avaient été jusqu'ici la norme pour divers types de crime dans cet état. En Indiana, l'introduction d'un nouveau système de cinq "catégories" de peines pour crimes de "felony" a entraîné à la fois l'abolition de la libération conditionnelle et quelques mesures additionnelles de contrôle sur le pouvoir discrétionnaire du secteur judiciaire de déterminer les peines, puisque la sentence présumptive et maximale, pour chacune des catégories de crimes de "felony" a été établie à un niveau fort élevé et l'échelle de variation fixée pour chaque sentence présumptive comporte un écart très étendu.

Il est encore beaucoup trop tôt pour dire quels seront les effets de ces expériences d'abolition de la libération conditionnelle aux États-Unis. Les premières données donnent à croire qu'en pratique, les réformes à base de "condamnation à la détention ferme" pourront avoir (ou ne pas avoir) les effets suivants:

- La "certitude" liée à la "condamnation à la détention ferme" (en ce sens qu'un certain type de crime entraînera vraisemblablement une certaine peine prévisible) est peut-être plus illusoire que réelle, pour diverses raisons. Premièrement, à moins de réduire en même temps le pouvoir discrétionnaire du judiciaire, la certitude de la peine n'est pas plus assurée avec le modèle de la "condamnation à la détention ferme" qu'elle ne l'est actuellement, c'est-à-dire très peu. En fait, la variation des peines purgées pour des crimes similaires risque d'augmenter avec ce modèle, à cause de l'absence du "sous-produit" de la libération conditionnelle, celui d'uniformiser les peines, qui, comme nous l'avons dit de la CNLC (chapitre II), est un effet très important. Deuxièmement, même avec des réformes à base de "condamnation à la détention ferme" conçues pour réduire les disparités entre les peines, il est rare que des mesures de contrôle soient imposées à l'organisme de la

* Suivant le système de la sentence "présomptive", la loi définit une marge de punitions (par ex. "2, 3 ou 4 ans") à l'intérieur de laquelle les juges déterminent la sentence, qui, dans la plupart des cas, serait "vraisemblablement la sentence du moyen terme (dans notre exemple, 3 ans). La structure canadienne et la plupart des autres structures de détermination des peines imposées (et non la "norme").

injuste de punir un criminel en fonction d'un acte qu'il pourrait poser un jour. Les critiques de la libération conditionnelle font aussi remarquer qu'elle se prête à des fluctuations suivant les cas sensationnels d'échec signalés dans les médias, les pressions et les préoccupations senties dans les pénitenciers et le tempérament personnel de chaque décideur. La libération conditionnelle est jugée intrinsèquement contraire au respect de la personne humaine, à cause de l'incertitude et de l'anxiété qu'elle cause au détenu. Enfin, il a ceux qui voudraient que la libération conditionnelle soit supprimée afin que les criminels passent plus de temps au pénitencier et ceux qui voudraient que cette suppression se fasse en même temps que des réformes à la détermination des peines afin de garantir que les criminels passent moins de temps au pénitencier et surtout que moins de personnes y soient envoyées.

Le modèle de la "condamnation à la détention ferme" ne se fonde pas que sur des critiques de la libération conditionnelle mais aussi sur la foi en un système de punition égale infligée pour des crimes d'égale gravité. Cette notion de "peine proportionnelle" est considérée par certains comme répondant aux objectifs non seulement de l'équité, mais encore à celui de la dissuasion en général. Si "deux ans de prison signifient deux ans de détention ferme", une telle peine pourrait avoir, par sa certitude même, un plus grand effet sur les criminels éventuels. Au dire de ses défenseurs, la condamnation à la détention ferme rehausserait l'autorité (et, partant, l'efficacité) du tribunal prononçant la sentence. Enfin, la punition d'un crime donne est considérée, par certains, comme la seule considération qui doive entrer en ligne de compte dans la détermination de la peine, fonction pour laquelle seul un juge est nécessaire.

Jusqu'ici, douze Etats américains* ont adopté une législation supplantant le pouvoir d'octroyer la libération conditionnelle traditionnelle, au profit de la condamnation à la détention ferme. (Cependant, la plupart ont conservé la remise de peine, pour des raisons de discipline à l'intérieur des pénitenciers et certains en ont même augmenté la portée). Ces législations revêtent différentes formes. Par exemple, dans le Maine, la libération conditionnelle a été supprimée pendant un réexamen du code pénal et, bien que les peines maximales aient été réduites quelque peu, aucune mesure additionnelle réelle de contrôle n'a été imposée à la discrétion dévolue au pouvoir judiciaire dans le cadre de ces peines maximales encore longues. En Californie, une

* Ce sont l'Alaska, la Californie, le Colorado, l'Illinois, l'Indiana, le Maine, le Minnesota, le Missouri, le Nouveau Mexique, le New Jersey, la Caroline du Nord et le Tennessee. De plus, l'Arizona et la Pennsylvanie ont adopté une législation en matière de sentences déterminées, mais ils ont conservé la libération conditionnelle traditionnelle.

LA CONDAMNATION À LA DÉTENTION FERME

- Les modèles basés sur des principes directeurs. Ces modèles conservent le pouvoir administratif discrétionnaire de libérer les détenus, mais comportent des règles décisionnelles explicites, aptes à être formulées objectivement, pour guider l'exercice de ce pouvoir. Ils peuvent refléter divers types d'approches, mais ils se fondent surtout sur les objectifs suivants: équité, responsabilité de rendre compte et clarté.

La popularité récente du principe de la condamnation à la détention ferme - c'est-à-dire l'abolition de la libération prématurée ou du moins de la libération conditionnelle - est le produit de nombreux perfectionnements et de nombreuses opinions émanant de philosophies tant conservatrices que libérales en droit pénal. (Commission de réforme du droit, 1976; Mandel, 1975; Bewley, 1978.) Des recherches récentes (Gottfredson et al., 1975; Cosgrove et al., 1978) ont été interprétées comme signifiant que, bien que le processus décisionnel en matière de libération conditionnelle paraisse très complexe, il peut être "explicite" (dans la mesure où il se prête à explication), en tenant compte d'un très petit nombre de facteurs ou de dimensions (comme le risque ou la gravité du crime). Cet effort pour "démystifier" la libération conditionnelle s'accompagne d'autres données permettant de conclure que les facteurs les plus importants pour le processus décisionnel de la libération conditionnelle sont des facteurs qui sont connus au moment où la sentence est prononcée, ce qui a amené certains critiques à soutenir que les juges, qui sont censés condamner les criminels en disposant d'un meilleur éclairage et en respectant les droits de la personne, devraient reprendre aux commissions de libération conditionnelle le pouvoir de déterminer les peines.

La suppression de la libération conditionnelle, suivant certains de ses défenseurs, accroîtrait la certitude et l'équité dans les peines d'emprisonnement, puisque les disparités manifestes dans la libération conditionnelle seraient supprimées. Ces critiques prétendent que les jugements en matière de libération conditionnelle sont gâtés par des considérations qui, peut-être, ne devraient pas influencer sur la durée de la détention: tenir compte de "qui" est le criminel (si bon ou si mauvais qu'il semble être) au lieu de "ce qu'il a fait", tenir compte du traitement reçu en prison (qui, selon les critiques, est un idéal stérile, puisqu'il n'existe aucune preuve manifeste de l'efficacité de la détention comme facteur de réadaptation sociale) et, enfin, tenir compte du risque futur que le détenu présente (qui n'est pas particulièrement bien prédit surtout en ce qui concerne le risque de violence). Certains défenseurs de la condamnation à la détention ferme soutiennent qu'il est fondamentalement

Les "modèles" que nous étudierons sont les suivants:

- La "condamnation à la détention ferme". Suivant ce modèle, toutes les formes de libération prématurée (c'est-à-dire avant l'expiration du mandat) sont abolies. Ce modèle se soucie principalement des objectifs d'équité, de juste proportion entre le crime et la punition, de la responsabilité de rendre compte et, enfin, de clarté et de certitude de la punition. Ses tenants ont cependant de profonds désaccords quant au degré de la punition (et, partant, de la neutralisation) à infliger.

- Le principe de l'organisme unique habilité à accorder les libérations. Contrairement au premier modèle, la libération prématurée est maintenue et relève d'un seul organisme correctionnel, distinct de l'autorité pénitentiaire (la remise de peine est abolie). Ce modèle met en relief les objectifs suivants: neutralisation, réduction du risque, coordination du processus décisionnel et simplification.

- L'octroi de la libération par les autorités pénitentiaires. Suivant ce modèle, toutes les décisions de libération prématurée sont prises par les autorités pénitentiaires. Il met en relief les objectifs suivants: neutralisation, réduction du risque, coordination du processus décisionnel et, enfin, contrôle et administration des criminels.

- Les modèles basés sur le pourvoi en appel. Ces modèles conservent diverses formes de libération, qui seraient ou pourraient être gérées initialement par les autorités pénitentiaires, mais seraient susceptibles d'être réexaminées par un organisme indépendant chargé de coordonner les politiques, de réduire les disparités et de préserver tant l'image perçue de la justice que sa réalité. Les modèles axés sur le "pourvoi en appel" existants diffèrent de notre système actuel par des modalités plus ou moins importantes.

- Les modèles "minimalistes". Ces modèles prévoient et encouragent la libération le plus tôt possible et préconisent le recours à une intervention réduite au strict minimum permis par les circonstances. Ils sont basés sur les objectifs suivants: privation de la liberté, efficacité-coût, réduction du risque et, enfin, le principe de l'ingérence minimale dans la vie des citoyens, principe qui se rattache aux droits de la personne.

GRANDES ORIENTATIONS EN MATIÈRE DE LIBÉRATION

CHAPITRE V

- 156 -

Notre mandat, qui était d'étudier la libération "depuis ses premiers principes", consistait en partie à étudier diverses grandes orientations que la libération pourrait plausiblement prendre, qui redéfiniraient ses objectifs (ou réaménageraient leur ordre de priorité), qui nous rendraient plus efficaces dans la poursuite de nos objectifs ou qui représenteraient, d'une certaine manière, une nouvelle façon de la concevoir.

Nous avons vu, dans les chapitres précédents, que les processus de libération doivent résoudre diverses questions concernant ses objectifs. Certains des objectifs ou des rôles les plus importants de la libération ne sont ni explicitement, ni expressément reconnus et, de ce fait, ne sont probablement pas atteints très systématiquement ni très efficacement. D'autres objectifs, désignés comme objectifs clés "nettement définis" sont contestés, soit qu'ils posent de grandes difficultés d'application, soit que nous n'ayons pas les connaissances voulues pour les atteindre avec un degré mesurable de succès. Enfin, bien entendu, il y a désaccord, en divers milieux, sur la question de savoir si la libération devrait poursuivre les objectifs, ou avoir les effets, qu'on peut en observer.

Dans le présent chapitre, nous étudierons quelques "modèles" de système de détermination des peines et de libération qui expliciteront certaines façons distinctes d'envisager les objectifs. Ces modèles serviront à représenter certaines opinions "idéales" ou "extrêmes" sur les objectifs de la libération, ou du moins sur ses objectifs principaux. Certains de ces "modèles" insistent, par exemple, sur la neutralisation et la punition, plus que sur les autres objectifs. Certains permettent une grande flexibilité dans le choix de certains types d'objectifs, mais ils sont principalement orientés vers d'autres genres d'objectifs, comme la privation de la liberté ou l'application du droit naturel. Enfin, certains de ces modèles peuvent comprendre des vues diverses et même contradictoires sur les objectifs, suivant la forme qu'ils revêtent et les personnes qui les adoptent.

Il importe de noter que, même si le "statu quo" n'est pas étudié comme "modèle" dans l'exposé qui suit, nous n'entendons pas, par là, que ce n'est pas une option valable. Le présent chapitre a plutôt pour but d'étudier des propositions innovatrices majeures et ce qu'on pourrait en tirer.

De plus, tous les trimestres, les fonctionnaires concernés devraient recevoir des données sur l'issue des libérations accordées pendant le trimestre correspondant de l'année précédente, pour permettre un suivi d'un an sur chaque "cohorte" trimestrielle. Dans ces données devraient figurer les résultats obtenus pour l'ensemble du groupe et pour chaque catégorie de données sur les cas utilisées dans le bulletin mensuel (par ex. issue de la libération des personnes ayant été reconnues coupables d'introduction par effraction). Les issues des libérations devraient être regroupées de la façon suivante:

- encore sous surveillance
- libération suspendue sans révocation
- libération suspendue et suspension annulée
- libération révoquée à la suite de la violation des conditions (préciser)
- libération révoquée et nouvelle accusation criminelle (préciser l'accusation)
- autres.

accordées ou refusées, avec indication du nombre des cas appartenant à chacune des catégories établies pour ces données :

- genre de libération
- durée de la peine
- temps passé au pénitencier
- portion de la peine purgée
- estimation statistique du risque et du risque de violence
- genre d'admission au pénitencier
- crime principal
- établissement d'où le détenu a été libéré et niveau sécuritaire de cet établissement
- âge
- nombre d'incarcérations antérieures
- nombre de condamnations antérieures pour actes criminels
- situation matrimoniale
- conditions spéciales (à préciser)

De plus, en ce qui concerne les AT, la publication devrait contenir les données suivantes :

- avec ou sans escorte
- absence en groupe ou individuelle
- but de la libération (avec plus de détails qu'une mention comme "réadaptation sociale, raisons médicales, ou raisons humanitaires"
- durée de la libération
- s'inscrit ou ne s'inscrit pas dans une série de libérations approuvées
- organisme ayant autorisé la libération.

En ce qui concerne les libérations conditionnelles de jour, la publication devrait fournir aussi les informations suivantes :

- durée autorisée et durée effective de la libération
- établissement d'accueil (le cas échéant)
- rapports exigés
- objectif de la libération (en détail).

Ce retour de données régulier et à jour aidera les décisionnaires à "voir fonctionner" leurs politiques et les différences entre ces politiques et celles des autres régions et des autres pénitenciers, ce qui leur permettra d'exercer un plus grand contrôle (si la chose est souhaitable) ou d'agencer leurs politiques de façon systématique.

organismes de libération conditionnelle sur leurs préoccupations communes, et le Ministère devrait considérer l'essor de cet organisme comme un objet de priorité. Il faudrait accorder une attention particulière à la coordination des normes, procédures et programmes relatifs aux absences temporaires et à la libération conditionnelle de jour appliquées dans les juridictions fédérales et provinciales, et à la question de la surveillance par les services provinciaux, aux termes d'accords d'échange de services, des détenus fédéraux libérés sous surveillance obligatoire. En outre, il conviendrait de continuer à appuyer fortement l'étude actuellement en cours, au sein de la CNLC, de certaines propositions destinées à améliorer les services aux provinces.

SYSTÈME DE RETOUR DES DONNÉES

L'un des principaux objets de préoccupation, non seulement des personnes que nous avons consultées, mais encore du Groupe de travail lui-même, est l'absence complète d'un système utilisable et utile de retour des données propre à fournir aux décisionnaires des données détaillées et à jour sur le nombre et le type de détenus à qui est accordée ou refusée la libération sous ses diverses formes, chaque mois. Nous n'entendons pas nécessairement, par là, critiquer les systèmes d'information de gestion du Ministère, qui n'ont jamais été conçus pour fournir le type de données extrêmement à jour que nous estimons essentiel. Nous recommandons plutôt qu'il soit automatiquement fourni aux membres de la Commission des libérations conditionnelles et aux agents exécutifs régionaux, aux directeurs de pénitenciers, agents de classement, agents de libération conditionnelle et gestionnaires régionaux du SCC chargés des programmes pour les détenus, une description à présentation uniforme des décisions prises en matière libération conditionnelle dans leur région et dans les autres, chaque mois.* Les données nécessaires à la mise en place de ce système mensuel de retour de l'information sont, à l'exception des cotes statistiques de prédiction du risque, déjà disponibles, pour la plupart, dans les sources de données du Ministère, mais le système de données n'est ni orienté ni structuré en fonction du retour de données nécessaires.

Cette publication de retour de données devrait comprendre les données suivantes, sur toutes les libérations

* La CNLC étudie actuellement la possibilité d'installer à l'Administration centrale et dans les bureaux régionaux des terminaux informatiques qui pourront fournir certains types de retour de données. Quelles que soient les activités exercées dans une région, le système de retour de données que nous décrivons ici devrait constituer une exigence minimale coordonnée par l'Administration centrale.

décider d'une façon plus uniforme en leur territoire qui devrait ou ne devrait pas participer aux programmes communautaires.

Les provinces qui n'ont pas encore décidé d'instituer une commission de libération conditionnelle ont été influencées, dans cette décision, par plusieurs facteurs. Dans certaines des petites provinces, le financement d'une commission qui leur soit propre peut poser un problème, notamment en ce qui concerne l'accroissement à prévoir du personnel connexe. En outre, la publicité négative accompagnant les échecs inévitables en matière de libération conditionnelle n'est pas un aspect du contrôle qui est accueilli sans réserve, et certaines autorités peuvent craindre que ces échecs n'aient un effet négatif sur l'ensemble de leur système correctionnel à orientation communautaire.

Néanmoins, il demeure encore possible que les provinces s'engagent encore plus dans le secteur décisionnel des libérations conditionnelles et dans celui de la surveillance. La création d'une commission régionale de l'Atlantique, dont les coûts seraient partagés par toutes les provinces participantes, a fait l'objet de discussions. La possibilité d'une commission "mixte" fédérale-provinciale a également été soulevée, pour les décisions concernant les détenus résidant en Alberta. Il y aura sans doute d'autres négociations de ce genre, tant que subsisteront des préoccupations sur les services disponibles en matière d'accroissement de la CNLC et du SCC. Une association fédérale-provinciale de personnes travaillant dans le secteur des libérations conditionnelles, désignée sous le nom d'Association canadienne des commissions de libération conditionnelle, a été formée récemment pour servir de lieu de discussion sur des sujets d'intérêt et de préoccupation mutuels. De plus, la CNLC étudie actuellement des propositions visant lesquelles elle informerait les détenus sous juridiction provinciale concernés de leur date d'admissibilité et examinerait automatiquement leur cas en vue d'une libération conditionnelle, plutôt que de ne le faire que sur demande du détenu, une plus grande attention serait accordée aux détenus condamnés à de courtes peines, le processus de décision et de préparation des cas serait accéléré; de plus, des audiences seraient tenues pour les détenus sous juridiction provinciale sur lesquels statue la CNLC, la participation locale aux décisions de libération conditionnelle serait accrue, des agents provinciaux participeraient à la préparation des cas et, enfin, les autorités provinciales assureraient la surveillance des détenus de juridiction provinciale libérés sous condition.

L'ACCLC est un instrument prometteur qui pourrait accroître la collaboration et les échanges de vues entre les

juridiction provinciale.* En fait, avant 1977, la CNLC s'occupait de tous les cas de libération conditionnelle sous juridiction provinciale, sauf en C.-B. et en Ontario, où des commissions provinciales avaient compétence sur la partie non déterminée des peines comportant à la fois une peine de détention ferme et une portion indéterminée. Depuis l'entrée en vigueur d'une mesure habilitante, en 1977 (Loi sur la libération conditionnelle de détenus, art. 5.1), trois provinces ont décidé de se doter d'une commission provinciale ayant compétence sur tous les prisonniers de juridiction provinciale: la C.-B., l'Ontario et le Québec.

Les raisons ayant présidé à la création de ces organismes provinciaux sont variées, mais elles tiennent en grande partie à un désir et à un besoin senti par ces provinces d'avoir un contrôle complet sur les décisions concernant les personnes détenues dans leurs prisons. L'existence d'une commission provinciale est considérée comme un moyen d'augmenter la coordination et la cohérence de l'appareil correctionnel provincial. De plus, la CNLC n'a pas pu, à cause de sa charge de travail, accorder toute l'attention voulue aux détenus de juridiction provinciale condamnés à des peines très brèves, car, en nombre de cas, la date d'élargissement du prisonnier arrive presque au moment où est terminée la préparation du cas en vue de la libération conditionnelle.* La limitation des ressources a également empêché la CNLC d'accorder des audiences aux prisonniers sous juridiction provinciale, comme elle le fait pour les prisonniers sous juridiction fédérale, ce qui a suscité des préoccupations du point de vue des droits de la personne et de l'équité. Des difficultés de cet ordre ont, en outre, entraîné un délai pour l'étude des cas plus long que ce que certaines autorités provinciales étaient disposées à accepter, étant donné les pressions exercées pour élargir les prisonniers dans les prisons provinciales, joint au taux actuel de libération conditionnelle, qui est plutôt faible par rapport au taux global obtenu depuis son existence, à également conduit ces provinces à croire qu'une commission provinciale répondrait davantage à leurs besoins. Comme plusieurs systèmes correctionnels provinciaux sont à forte orientation communautaire, l'existence d'une commission provinciale de libération peut leur permettre de

* Aux termes de la loi sur la libération conditionnelle de détenus, le pouvoir de libérer un détenu sous condition appartient entièrement au gouvernement fédéral, mais peut être délégué aux pouvoirs provinciaux en vertu de l'article 5.1.

** Quoiqu'en certains cas, la nouvelle commission provinciale n'examine pas automatiquement, non plus, le cas des prisonniers condamnés à une courte peine (par exemple, moins de six mois) en vue de leur libération conditionnelle.

de transmettre aux responsables fédéraux des informations importantes dont ils craignent la divulgation éventuelle.*

L'article 54 de la Loi sur les droits de la personne

énonce une série d'exceptions à la règle de la divulgation:

exemptions au titre de la "sécurité nationale" ou concernant les enquêtes criminelles, les obstacles empêchant le fonctionnement d'un organisme quasi judiciaire, l'éventualité de blessures ou d'autres lésions corporelles à une personne et les informations obtenues moyennant la promesse d'expressions ou implicites qu'elles seraient tenues confidentielles. Néanmoins certains agents des régions ont affirmé éprouver de la difficulté à protéger de la divulgation certaines informations et ont dit être préoccupés à ce sujet. Plusieurs membres de la CNLC ont également exprimé des préoccupations sur la question. Certains membres de la police se sont plaints du fait que leurs rapports ne jouissent pas d'une exemption "globale" (seuls les documents contenant une opinion ou un conseil de la police sont exemptés de la divulgation).

Cependant, généralement parlant, le volume des informations fournies au Ministère par la police, depuis l'entrée en vigueur de la Loi au début de 1978 n'a guère diminué de façon sensible. Si un agent régional mentionne dans un dossier que telle ou telle information a été obtenue moyennant la promesse qu'elle serait tenue confidentielle ou indique que sa divulgation pourrait faire du tort à quelqu'un, une demande d'exemption est presque toujours présentée et accordée. Il semble que par le passé, une partie du problème tenait au fait que les agents des régions n'avaient pas toujours fondé leur demande d'exemption sur des données précises et défendables. Toutefois, les nouvelles directives en matière d'exemption récemment élaborées au Ministère, en même temps que des cours d'information qui pourraient être donnés aux agents régionaux, pourraient servir à atténuer beaucoup des problèmes signalés. Le Ministère entend suivre de près ce programme.

SERVICES FOURNIS AUX AUTORITÉS PROVINCIALES ET RAPPORTS AVEC ELLES

La CNLC est chargée non seulement de statuer sur les personnes détenues dans les pénitenciers fédéraux, mais encore elle exerce, dans certaines provinces, la fonction de responsable de la libération conditionnelle pour les prisonniers sous

* Par exemple, la police d'Edmonton, en partie à cause de cela, a refusé pendant un certain temps de fournir certaines informations au SCC et à la CNLC. La nomination d'un agent de liaison entre la police et les responsables de la libération conditionnelle a cependant atténué ce problème.

"état carcéral d'habitude" qui lui permet difficilement d'envisager son avenir en termes de plans de libération. De plus, les années passées au pénitencier le coupent généralement de la plupart de ses contacts avec la collectivité et gêne sa capacité d'élaborer des plans réalistes de libération. Il lui est difficile de savoir quand commencer la planification de sa libération, et le processus de libération graduelle lui-même peut être long et tortueux.

En 1969, Ouimet a fait des commentaires sur la longueur excessive que représente une période minimale de détention de 10 ans avant l'admissibilité à la libération conditionnelle. Le groupe de travail est d'avis que les personnes qui purgent de longues peines peuvent poser un problème important aux pénitenciers (y compris aux détenus, à moyen et à long termes) et que les longues périodes minimales de détention gênent sérieusement les chances d'une planification réaliste et du succès de la libération conditionnelle. En outre, ce qui est peut-être plus important, ces longues périodes minimales de détention sont contraires à notre propre sentiment d'humanité. Bien que Ouimet ait déploré l'existence des périodes minimales de détention de 10 ans ou plus, et nous sommes portés à lui donner raison, nous estimons qu'il n'est pas réaliste, actuellement, de proposer que, par exemple, toutes les condamnations à perpétuité comportent une période minimale de sept ans de détention. Nous recommandons donc que toutes les peines de détention minimales soient susceptibles d'un réexamen judiciaire et d'une réduction éventuelle après 10 ans de détention, suivant les procédures établies pour le réexamen des cas de meurtre du premier ou du second degré après 15 ans (art. 762 du Code criminel).

L'ACCÈS À L'INFORMATION

Certains, mais non la totalité, des agents des régions que nous avons consultés ont dit se heurter à des problèmes par suite des dispositions de la Loi canadienne sur le droit de la personne (1977) qui permet à tout citoyen d'avoir accès à l'information gardée, à son sujet, dans les banques de données du gouvernement fédéral. Les problèmes qui nous ont été signalés sont de deux ordres complémentaires: soit que les criminels ont ainsi accès à des informations qui mettent les agents de la justice ou des tiers en danger éventuel, soit que les agents, de crainte que les criminels n'aient accès à certaines informations, ne les placent pas dans les dossiers, alors que certaines seraient capitales pour la prise de décisions importantes, en particulier à la CNLC. Il y a une troisième préoccupation, connexe à ce qui précède: la police, les responsables provinciaux et d'autres personnes refuseront

Le groupe de travail n'a pas été en mesure d'examiner ce problème avec toute la profondeur qu'il mérite. Nous recommandons que le groupe d'étude du Solliciteur général sur les crimes autochtones et le système de justice pénale (récemment institué) accorde une attention spéciale à la question de la libération, durant les six premiers mois de son enquête sur les problèmes auxquels se heurtent les autochtones.

Les détenus condamnés à perpétuité posent des problèmes particuliers au système pénitentiaire et à celui des libérations. Les personnes reconnues coupables de meurtre au premier degré sont automatiquement condamnées à une peine minimale de 25 ans d'incarcération avant d'être admissibles à la libération conditionnelle, mais elles peuvent, après 15 ans, solliciter de la cour une réduction de leur peine. Les personnes reconnues coupables d'un meurtre au second degré sont passibles d'une peine minimale de 10 à 25 ans de pénitencier, mais ont la même option de demander un réexamen judiciaire après 15 ans. D'une façon générale, les autres condamnés à perpétuité sont admissibles à la libération après avoir purgé sept ans de leur peine au pénitencier. Les condamnés à perpétuité n'ont pas droit aux absences temporaires sans escorte ni à la libération conditionnelle de jour avant les trois ans qui précèdent leur admissibilité à la libération conditionnelle totale. La remise de peine n'a pas d'effet notable sur les condamnés à perpétuité.

Pour beaucoup des agents pénitentiaires que nous avons consultés, cette situation pose un problème de gestion des pénitenciers qui commence à se faire sentir et qui sera de plus en plus aigu. Comme les condamnés à perpétuité ont de longues périodes de "temps mort" à purger sans espoir d'élargissement et sans encouragement direct à bien se conduire, bien des agents pénitentiaires estiment qu'ils créent, et créeront de plus en plus, des problèmes disciplinaires, directement ou indirectement. La plupart des meurtriers ou des meurtrières sont jeunes quand ils entrent au pénitencier et la perspective de l'âge qu'ils auront atteint et des années qu'ils auront "perdues" quand ils seront devenus admissibles à la libération peut constituer une réalité à laquelle il leur est extrêmement difficile de s'adapter. Bien qu'il n'existe encore aucune documentation prouvant que ces détenus soient impliqués dans un plus grand nombre de problèmes disciplinaires que les autres détenus, certains agents du pénitencier de Dorchester, par exemple, imputent aux condamnés à perpétuité une influence indirecte sur les problèmes qui s'y sont posés récemment.

Ces détenus ont des difficultés particulières à préparer leurs plans de libération, à cause de la durée plus longue des périodes minimales à purger en détention. L'emprisonnement prolongé installe jusqu'à un certain point le détenu dans un

Les détenus autochtones ont un taux de libération conditionnelle totale plus faible et un taux de révocation plus élevé que l'ensemble de la population carcérale (Demers, 1978). Cette situation n'indique pas l'existence d'un racisme dans l'appareil correctionnel, mais, en bien des cas, elle reflète un manque de plans de libération considérés acceptables par les responsables des libérations. Certains détenus autochtones estiment que cette façon de juger leurs plans de libération tient aux autorités qui insistent pour que les autochtones essaient d'adapter leurs plans et la façon dont ils entendent vivre après leur libération à une norme qui convient aux Blancs, mais pas nécessairement aux autochtones.

recommandations propres à améliorer le sort des détenues en matière de libération. Trois de ces recommandations sont, à notre avis, particulièrement valables, et devraient faire l'objet d'une étude plus poussée. La première préconise que soit plus libéralement utilisée la libération conditionnelle accordée à titre exceptionnel (et, dirons-nous, la libération conditionnelle de jour prématurée) pour permettre de rapprocher les détenues de leur lieu de domicile, sous surveillance correctionnelle fédérale. Cette "discrimination à rebours" pourrait se justifier par des raisons de traitement humanitaire selon lesquelles la politique gouvernementale en matière d'incarcération des femmes leur cause une privation additionnelle (séparation de leur domicile et de leur famille) que les détenus ne subissent pas autant et dans une aussi grande mesure et aussi automatiquement. Deuxièmement, il faudrait que des fonds soient disponibles pour financer les libérations conditionnelles, en particulier les AT, en vue de permettre la planification de libérations dans les régions éloignées de Kingston. Troisièmement, il faudrait que des fonds soient mis à la disposition du Ministère pour lui permettre d'embaucher (directement ou par l'entremise d'une agence privée) un travailleur social qui serait affecté à plein temps à l'équipe de gestion des cas, qui serait chargé de la liaison avec les agences privées d'assistance postpénale ou les services communautaires qui s'occupent des détenues avant et après leur libération et qui serait généralement chargé d'assurer une planification plus efficace de la libération et de la pré-libération des détenues. Cette dernière suggestion tient compte du fait évident que l'effectif actuel des agents de classement est insuffisant pour répondre convenablement aux problèmes et aux besoins spéciaux des femmes détenues à la Prison des Femmes. Enfin, il est évident que les programmes de formation professionnelle, d'études et autres offerts aux détenues devaient être améliorés de façon à être au moins égaux à ceux qui sont offerts à la population carcérale masculine correspondante.

Toutefois, il est clair que la période minimale à purger pose des problèmes de clarté et engendre de la confusion. Nous croyons que de meilleures communications avec le secteur judiciaire, dans ce domaine, sont essentielles et nous recommandons qu'à l'avenir, tous les efforts soient faits pour éviter de compliquer davantage les règles d'admissibilité.

GROUPE SPÉCIAUX DE DÉTENUÉS

On nous a fait part d'un certain nombre de préoccupations concernant des groupes identifiables de détenus qui ont, ou semblent avoir, un problème particulier ou un ensemble de problèmes avec le processus de la libération. Nous n'avons pas pu étudier ces problèmes en profondeur, mais nous signalons les préoccupations et les questions suivantes pour que les groupes futurs d'élaboration des politiques leur donnent suite.

Les détenues sous juridiction fédérale sont dans une

position particulière, parce qu'il n'y a qu'un seul pénitencier fédéral de femmes au Canada, la Prison des Femmes de Kingston. Cela signifie qu'à moins d'obtenir un transfert aux termes d'un accord fédéral-provincial d'échange de services, une détenue sous juridiction fédérale doit purger sa peine dans une région qui peut être à des milliers de kilomètres de son domicile. De plus, elle doit purger sa peine dans des conditions de sécurité maximale, quelle que soient les circonstances de son crime. En outre, le nombre et la qualité des programmes offerts aux détenues ont toujours été inférieurs à ceux qui sont offerts aux

détenus de sexe masculin, quoique, ces dernières années, il y a peut-être eu une certaine amélioration en ce qui concerne la disponibilité des programmes. Cependant, la distance entre l'établissement et le domicile de la détenue, le degré de sécurité imposé et la différence dans les genres de programmes qui lui sont offerts, se conjuguent pour rendre plus difficiles et moins efficaces, pour elle, la planification d'un programme particulier et la planification de sa libération. Il est presque impossible, financièrement, pour certaines détenues de passer une absence temporaire chez elles et, compte tenu des règles actuellement en vigueur suivant lesquelles il n'est pas exceptionnel que les périodes de déplacement soient incluses dans la durée globale de l'AT, ce type de congé peut aussi poser un problème logistique.*

Dans son mémoire au Groupe de travail, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry présente plusieurs

* La CNLC peut, dans des circonstances "exceptionnelles", ajouter 48 heures à un permis d'AT pour permettre un déplacement sur longue distance. Nous avons recommandé ailleurs que la période de voyage ne soit pas comprise dans la durée d'une AT (voir au chapitre III).

Enfin, la période minimale à purger n'est pas toujours la "norme" de punition mentionnée précédemment, c'est-à-dire que même si la CNLC n'en fait pas une politique avouée, les membres de la Commission peuvent, dans certains cas particuliers, essayer d'évaluer ce que le juge "entendait" par une peine de 15 ans: voulait-il dire que le détenu aurait à passer cinq ans en prison (partie à purger avant d'être admissible à la libération conditionnelle totale) ou voulait-il dire que le détenu aurait à passer 10 ans en prison (la libération sous surveillance obligeait celle qu'elle jugerait appropriée de ces deux périodes? Les commissions des libérations conditionnelles sont parfois si soucieuses de ne pas paraître contredire le volonté du pouvoir judiciaire qu'il peut leur arriver de se livrer à ce genre d'interprétation après coup, introduisant ainsi un autre niveau de disparité dans l'équation. (Il peut arriver que la CNLC, dans les cas de ce genre, demande au juge qui a prononcé la sentence, quelles étaient ses intentions, ou qu'elle se procure le compte rendu in extenso des commentaires qu'il aura prononcés en rendant sa sentence.)

En plus des arguments de base invoqués au sujet du bien-fondé des dates d'admissibilité en soi, les intervalles fixés pour ces dates suscitent également des débats. Notre façon fondamentale de structurer la peine (assez courante en Amérique du Nord), qui consiste à la diviser en trois parties égales - au lieu, par exemple, de fixer à un quart ou à la moitié de la peine la date d'admissibilité à la libération conditionnelle ou de fixer la date de la libération obligatoire aux neuf dixièmes - si elle confère une symétrie à notre système, est indiscutablement arbitraire. Le fait d'exiger qu'un détenu purge au moins six mois de sa peine avant d'être admissible à une AT sans escorte joue un rôle arbitraire (sans qu'on puisse pour autant dire qu'il ne joue aucun rôle utile).

Le Groupe de travail a été incapable de s'entendre formellement sur les intervalles ou le bien-fondé général des dates d'admissibilité. D'une part, ces dates posent nettement des problèmes dont il faut s'accommoder, ou bien qu'il faut contourner suivant des modalités qui sont, pour la plupart, incommodes et inappropriées, comme la clemence ou la libération conditionnelle accordée à titre exceptionnel. D'autre part, nous avons un faible pour l'argument de l'"équilibre des pouvoirs", qui préconise l'attribution d'une partie du pouvoir décisionnel aux juges (par la détermination de la peine maximale et, de ce fait, de la durée minimale de la détention), d'une part aux autorités pénitenciaires (en leur confiant la gestion de la remise de peine) et d'une part aux responsables de la libération conditionnelle (par le pouvoir discrétionnaire qu'ils peuvent exercer sur le deuxième tiers de la peine).

loi n'est acceptable dans un système, comme c'est le cas de la plupart des systèmes judiciaires en Amérique du Nord, qui attache une si grande importance à un exercice de la justice qui corresponde à la variété inimaginable des comportements humains et des circonstances. De fait, la force de la loi en la justice discrétionnaire est, semble-t-il, la cause de certains faits curieux, comme le refus de la part d'un procureur de porter une accusation punissable d'une peine minimale par trop sévère, le refus d'un jury d'inculper un accusé quand il sait qu'il sera passible de la peine de mort et le recours de la part des autorités d'un pénitencier à une libération graduelle élargie des détenus qui "n'ont pas leur place" en prison. Le pouvoir de libération conditionnelle à titre exceptionnel, avant d'avoir été réduit à son état actuel, avait incontestablement pour but de servir de soupape de sûreté légale, dans les cas où la période minimale à purger semblait trop sévère.

Deuxièmement, les juges, ainsi que nous l'avons vu, saisissent mal ce qu'on entend par période minimale à purger avant l'admissibilité à la libération, surtout à la suite de la confusion dont font l'objet, depuis quelque temps, les distinctions entre absence temporaire, libération conditionnelle de jour et libération conditionnelle totale. Bien des juges croient qu'un détenu est admissible à une libération quasi totale beaucoup plus tôt que ce n'est le cas en réalité. En conséquence, ils prononcent une sentence (et, partant, fixent la date réelle d'admissibilité) plus longue qu'ils ne le veulent en réalité et plus longue qu'un juge comprenant mieux les dispositions applicables en l'occurrence ne la fixerait, dans un cas semblable. Certains de ceux qui s'opposent à la période

minimale soutiennent que sa suppression éliminerait ce genre de disparités et de conséquences non voulues, car même si la peine maximale restait une sorte d'indicateur des volontés du secteur judiciaire, la Commission des libérations conditionnelles ne serait pas tenue d'attendre que le détenu ait purgé un minimum de sa peine avant de pouvoir envisager son élargissement.

Troisièmement, la période minimale à purger suscite de la confusion parmi les détenus et les responsables de la préparation des cas quant à savoir à quel moment ils peuvent solliciter une libération ne comportant pas de date d'examen automatique. Cette confusion peut être particulièrement sérieuse, et peut susciter des tensions dans les établissements pénitentiaires, dans les cas où la date d'admissibilité a été modifiée non rétroactivement et que deux détenus reconnus coupables du même crime à deux moments différents et ayant reçu une peine de même durée peuvent se retrouver avec des dates d'admissibilité différentes.

LES DATES D'ADMISSIBILITE

L'exposé qui suit est évidemment étroitement lié à l'exposé précédent sur les conflits en matière de sentence. L'une des raisons pour lesquelles les dates d'admissibilité pré-occupent les autorités correctionnelles, c'est qu'elles sont, pour la plupart, fixées (par règlement) par la détermination de la peine. Une condamnation à neuf ans de pénitencier signifie que le détenu sera admissible à la libération conditionnelle totale après trois ans. Une peine de trois ans signifie l'admissibilité à la libération conditionnelle totale après un an. Donc, la disparité des peines se traduit directement par une disparité dans l'admissibilité à la libération. A une peine de courte durée correspond une date rapprochée de libération obligatoire. Une peine de longue durée se traduit par un long séjour minimal au pénitencier. Certains crimes, comme l'importation de stupéfiants, font même l'objet d'une disposition législative qui enlève au juge le pouvoir discrétionnaire d'imposer une peine inférieure à un certain nombre d'années.

L'obligation imposée au détenu de purger une partie minimale de sa peine avant d'être admissible à la libération a principalement pour but d'assurer que tous les détenus purgent une peine de "réprobation sociale" (ou dissuasive) d'une durée déterminée et elle permet au système correctionnel de fournir au public l'assurance que le condamné ne sera pas élargi avant une date déterminée (bien que tant le public que, dans une moindre mesure, le secteur judiciaire comprennent encore fort imparfaitement la question des dates d'admissibilité). L'obligation de purger une période minimale avant l'admissibilité à la libération est souvent mentionnée par les responsables des libérations conditionnelles et les autorités politiques, ce qui leur permet tant de donner ces assurances au public que de disposer ainsi d'un baromètre, ou d'une norme de punition, ou encore de connaître les intentions du secteur judiciaire; cette période écoulée, ils sont libres de prendre des décisions de libération basées sur des critères traditionnellement plus "correctifs" nels", comme le risque et le traitement.

Toutefois, le principe de la période minimale à purger comporte de nombreux inconvénients et suscite de nombreux arguments négatifs. Premièrement, comme toute disposition obligatoire définie, la période minimale est souvent une source de frustration pour les autorités des pénitenciers et des libérations conditionnelles. Elle est, par définition, aussi arbitraire que rigide et ne permet pas aux décisionnaires d'établir, en fonction des individus et des circonstances particulières de leur cas, les distinctions qui sont la marque d'une "justice discrétionnaire". Les opposants de la période minimale soutiennent qu'aucune disposition ainsi imposée par la

peines. Bien documentée par Hogart (1971) et par le groupe national de travail sur l'administration de la justice (1977-1978), il existe une énorme et inexplicable variation dans les sentences prononcées contre des criminels similaires, d'une région, d'une ville ou d'un juge à l'autre. La disparité entre les sentences est une réalité concrète dans un endroit comme le pénitencier de la Saskatchewan, où les détenus, venus princ- palement des trois provinces des Prairies, arrivent avec des peines aux modalités très différentes.

Dans une certaine mesure, comme nous l'avons vu, la libération conditionnelle a pour effet de supprimer certaines disparités, en particulier dans le cas des peines plus longues, et nous sommes prononcés déjà en faveur de mesures qui permettraient d'atteindre de meilleurs résultats dans ce domaine (par exemple, un meilleur système de traitement des données propres à aider à identifier les peines présentant des anomalies et un élargissement du pouvoir de libération conditionnelle accordée à titre exceptionnel). * Mais la marge d'intervention dont dispose un organisme de libération (intervenant après le prononcé de la sentence) pour résoudre un problème posé par cette sentence, comporte des limites évidentes et très étroites. Nous préconisons donc résolument que l'appareil judiciaire canadien reconnaisse l'existence d'injustices inexplicables dans les sentences, y compris la décision initiale d'incarcérer ou non l'inculpé, et qu'il prenne des mesures pour les atténuer. Certes, le groupe de travail n'a ni le mandat ni le moyen de recommander la meilleure méthode possible pour contrôler les peines, mais nous sommes convaincus que des méthodes comme l'obligation, pour les juges, de motiver leurs décisions, l'énumération des facteurs aggravants ou atténuants à considérer et des perfectionnements à apporter à la procédure ne seraient pas très utiles. Les tribunaux d'appel canadiens, s'ils jouent un rôle plus actif que dans bien d'autres pays en matière d'orientation des sentences, n'impriment pas le genre d'orientation précise que nous jugeons nécessaire et la façon de procéder des cours d'appel diffère d'une province à l'autre. Nous recommandons cependant que, dans le cadre de la révision du droit criminel effectuée actuellement par le gouvernement fédéral, un examen sérieux soit fait des nombreuses études parues sur les données directrices en matière de sentences (Gottfredson et al., 1979) et sur les sentences par présomption prononcées en Californie et dans d'autres Etats américains, quoique ces innovations semblent encore trop nouvelles pour qu'en soient bien saisis les effets sur la disparité des sentences (voir chapitre V).

* Contre toute logique, l'existence de la libération conditionnelle et de la remise de peine peut, en soustrayant aux juges le fardeau de déterminer la durée exacte de la détention, contribuer au fait que les juges n'arrivent pas à s'attaquer fermement au problème de la disparité des sentences.

détails sur la mise en oeuvre effective des divers programmes de libération et d'incarcération. Nous suggérons la création, et l'envoi à tous les juges des cours criminelles, d'une publication annuelle qui, non seulement expliciterait les modalités effectives d'application du système, mais encore présenterait (beaucoup plus en détail que, par exemple, dans les actuels rapports annuels du Ministère) les statistiques sur les personnes admissibles qui auront ou n'auront pas bénéficié d'une libération prématurée au cours de l'année (y compris les taux de perte de rémission), la durée moyenne de la peine purgée avant la libération et le pourcentage moyen de la partie purgée, la durée de la libération (en particulier en ce qui concerne les AT et les libérations conditionnelles de jour), certaines des caractéristiques des détenus libérés et de ceux qui ne l'ont pas été et, enfin, les résultats atteints par les "cohortes" de libérés les plus récentes disponibles. (Ce genre de publication exigerait une meilleure capacité en matière de retour des données que celle dont dispose actuellement le Ministère. Nous décrivons plus loin, dans le présent chapitre, le système de traitement des données qu'il faudrait mettre sur pied.)

Il faudrait que cette publication porte sur les critères plus précis de libération et de révocation dont nous avons précédemment recommandé l'élaboration par la CNLC et le SCC. Enfin, elle devrait comprendre aussi une courte description concrète des programmes disponibles dans chaque pénitencier fédéral, en même temps qu'un exposé sur le nombre des détenus qu'ils peuvent accueillir. Il ne devrait absolument pas s'agir là d'un "produit de relations publiques", mais d'un exposé précis sur les limites très réelles et très serrées grevant les ressources disponibles pour des programmes comme l'assistance psychiatrique et psychologique (par exemple, il n'y a généralement qu'un psychologue pour 100 à 200 détenus) ou pour des programmes d'emploi dans l'industrie (qui, généralement, permettent l'emploi de moins de 15 % de tous les détenus occupant un emploi dans le pénitencier même).

Ce type de publication pourrait former la base d'une amélioration des communications et de la coordination, mais il faudrait la compléter par des séminaires ou des conférences auxquels assisteraient régulièrement les juges et les agents de libération conditionnelle. Certes, on a essayé, par le passé, d'organiser des séminaires de ce genre, avec un succès limité, mais il faudrait poursuivre les efforts pour la tenue de réunions de ce genre.

Enfin, il existe un source de conflit et de décisions irrégulières qui suscite une préoccupation majeure tant en soi qu'en ce qui concerne ses conséquences pour les pénitenciers et la libération conditionnelle; il s'agit de la disparité des

libérés sous condition, de sorte que la pratique usuelle du "triplement" de la période minimale risque de créer des injustices. Cette pratique donne également lieu au fait que certains criminels passent plus de temps (ou parfois moins de temps) en prison que le voulaient les juges qui les ont condamnés.

D'autre part, il faut admettre que les autorités correctionnelles n'agissent pas toujours de manière à réduire les conflits existant entre leur secteur et le secteur judiciaire ou d'une manière propre à améliorer la compréhension et la coordination. L'exemple le plus évident en est peut-être l'allégation officielle suivant laquelle la libération conditionnelle ou la remise de peine ne modifie pas la peine imposée par le tribunal, ce qui veut simplement dire, en pratique, qu'elles ne modifient pas la date d'expiration du mandat d'incarcération. Mais tous les intérêts comprennent (bien qu'imparfaitement pour certains) que tant la libération conditionnelle que la remise de peine ont un effet marqué sur la nature de la peine, c'est-à-dire sur la période qui sera passée en prison, sur celle qui sera purgée dans la collectivité et à quelles conditions. La complexité des règles d'admissibilité a contribué également à embrouiller, chez les juges, la "portée" d'une sentence. De plus, certains juges peuvent croire que la libération a été utilisée, par le passé, et l'est peut-être encore, pour violer l'esprit ou l'objectif d'une sentence.

De plus, bien que les prétentions d'efficacité en matière de réadaptation sociale soient de plus en plus modestes (Groupe de travail sur l'Agence fédérale de correction, 1977), les autorités pénitentiaires n'ont pas tenu les juges systématiquement au courant des possibilités limitées des programmes (en majorité les programmes de traitement psychiatrique et de formation professionnelle) auxquels les juges accordent le plus de crédit et que, souvent, ils présument facilement accessibles. L'introduction de la remise "méritée", en 1977, et les exposés connexes expliquant comment elle allait fonctionner de façon à opérer une distinction réelle entre les résultats médiocres, moyens ou exceptionnels, n'ont pas contribué à en éclaircir le sens parmi les juges. Enfin, la CNLC n'a pas, et ne peut pas actuellement, informer mieux les juges des critères précis qu'elle utilise et de leur effet sur chaque cas, de manière à ce que les juges voient bien quels inculpés auront le plus ou le moins de chance de bénéficier d'une libération conditionnelle.

Le SCC et la CNLC doivent non seulement concerter leurs efforts pour mieux informer les juges des mécanismes établis qui président aux programmes de libération (et des contraintes imposées par la loi en matière d'admissibilité ou des procédures qui s'y appliquent), mais encore, ils doivent leur fournir des

Juges, la charge de déterminer la date de l'élargissement et d'encadrer toutes les critiques évitables suscitées par les échecs des libérés qui n'ont pas fini de purger leur peine. De plus, le système actuel soulage les juges du fardeau de devoir déterminer avec exactitude, dans leur jugement, la punition infligée et leur permet de prononcer une sentence qui "paraît plus rigoureuse" qu'elle ne l'est en réalité et que ce qu'ils veulent réellement imposer.

Toutefois, bien qu'ils appuient la libération conditionnelle, certains juges prononcent des sentences d'emprisonnement libérales de manière à assurer (dans la mesure où ils comprennent le système) que le condamné ne sera pas libéré sous condition avant d'avoir purgé une période minimale de détention.* S'exprimant plus directement, certains juges admettent qu'en fait, ils multiplient leur sentence par trois afin d'assurer une durée déterminée d'incarcération "de réprobation sociale" (avant l'admissibilité à la libération conditionnelle totale), une période de rémission et une période de "libération conditionnelle" ou de "réintégration dans la société". Hogarth (1971), dans son étude sur les juges ontariens, a constaté que 59.2% des juges admettaient avoir tenu compte de la possibilité que la Commission des libérations conditionnelles intervienne pour atténuer la peine. De fait, Mandel (1975) défend non sans intérêt l'opinion selon laquelle l'introduction de la libération conditionnelle au Canada s'est traduite par une augmentation globale de la durée des peines et de l'incarcération effective.

Cette pratique du "triplement" n'a, en soi, rien de particulièrement troublant. En effet, les juges devraient savoir et pouvoir contrôler les contraintes que leurs sentences entraîneront sur les limites maximales et minimales de la durée d'incarcération et imposeront au pouvoir discrétionnaire de libération des détenus. Toutefois, comme nous l'avons dit, certains juges ne comprennent pas bien ces contraintes et créent des anomalies dans le processus de libération. De plus, les juges ne prévoient pas tous de la même façon, dans leurs sentences, la libération éventuelle, ce qui peut créer des disparités. Enfin, bien entendu, quoiqu'il soit, actuellement, assez juste de supposer que tous les détenus sous juridiction fédérale mériteront à peu près la rémission maximale, c'est-à-dire un tiers de la peine, il n'est pas justifié de supposer que tous les détenus sous juridiction fédérale seront

* Cependant, là encore, les juges ne comprennent pas tous comment leurs sentences influeront sur l'admissibilité à la libération. Le Groupe de travail a entendu un cas particulièrement alarmant, celui d'un juge de l'Ontario qui, au cours d'une visite à la Prison des femmes, avait assuré à une détenue que malgré sa récente peine d'emprisonnement de 25 ans ou de détention à perpétuité, on arriverait à la faire libérer d'ici peu par les autorités correctionnelles.

automatiquement "libéré conditionnel". Certains juges croient que presque tous les détenus méritent une rémission complète, tandis que d'autres calculent la rémission différemment. Peu peuvent calculer correctement le taux actuel de libération conditionnelle ou l'éventualité que tel ou tel détenu sera libéré sous condition. Certains juges croient, avec une foi bien plus forte que celle des autorités correctionnelles, en la valeur des programmes de réadaptation sociale et, en conséquence, ils peuvent condamner un accusé en supposant erronément qu'il recevra une quelconque forme de traitement (pensant le plus souvent à un traitement psychiatrique ou à l'apprentissage d'un métier). Peu de juges comprennent bien la différence entre l'absence temporaire, la libération conditionnelle de jour, la libération conditionnelle totale et la libération conditionnelle accordée à titre exceptionnel. Les juges ne cherchent pas toujours à savoir quelle partie de sa peine restera le détenu condamné à une nouvelle peine purgée en prison après la révocation de sa libération.

Bien entendu, il faut dire, en toute justice, qu'une partie de la confusion qui règne dans le secteur judiciaire tient à la complexité, à la confusion, à la faible perceptibilité et aux objectifs incompatibles créés par l'appareil correctionnel lui-même. Mais nous croyons que cette confusion, jusqu'à un certain point, s'est souvent révélée pratique pour les juges. Malgré certaines exceptions fortement exprimées (Bewley, 1977), il semble que la plupart des juges appuient fermement l'existence tant de la libération conditionnelle que de la remise de peine. En fait, et on le comprend facilement, plusieurs d'entre eux professent expressément que ce qui se passe, une fois qu'ils ont rendu leur sentence, ne les concerne pas, mais relève des autorités correctionnelles, qui ont les connaissances spéciales voulues pour prendre les bonnes décisions. * Cette opinion officielle est souvent exprimée, dans le secteur judiciaire, de la façon suivante: "Nous ne saurions prédire comment le détenu se comportera, en prison." C'est plutôt aux responsables du secteur correctionnel qu'il appartient d'observer son comportement et, s'il y a lieu, de statuer sur son élargissement.

Les juges peuvent avoir d'autres raisons, moins expresses, d'appuyer l'absence temporaire, la libération conditionnelle et la remise de peine. Plus particulièrement, ces pratiques enlèvent peut-être aux juges le fardeau de décider combien de temps, au juste, le condamné devra passer en prison, bien que, cependant, leurs sentences déterminent la période maximale et minimale à purger. C'est plutôt aux autorités correctionnelles qu'est confiée, avec l'appui majoritaire des

* Telle est l'opinion générale exprimée durant nos consultations avec les juges en chef des provinces, à Ottawa, en novembre 1980.

CONFLITS AVEC LA DÉTERMINATION DES PEINES

- 137 -

Le deuxième grand objet de préoccupation que nous avons constaté dans l'ensemble du système concerne la coordination des formalités de libération avec les modalités de détermination des peines sur lesquelles elles sont essentiellement fondées. Nous avons déjà signalé certains des problèmes qui peuvent se poser dans l'interface entre les tribunaux et l'élargissement des détenus; par exemple, les difficultés que doivent affronter, pour obtenir une libération sous cautionnement, les détenus dont la libération conditionnelle a été suspendue.

Toutefois, les problèmes que pose la coordination de la peine avec la libération vont beaucoup plus loin que ces problèmes relativement mineurs. Les principales difficultés tiennent, en général, au fait que les juges ne sont pas bien informés sur le processus de la libération, qu'en prononçant leurs sentences, ils n'ont pas tous la même attitude vis-à-vis des programmes de libération et que certains, en certains cas, établissent délibérément leurs sentences de manière à écarter toute possibilité de libération avant une certaine date. (Cette dernière difficulté ne poserait pas tellement de problèmes si la première n'existait pas; mais les juges ont chacun des façons différentes d'envisager l'existence de la libération, suivant des notions variables et souvent fort imparfaites sur la façon dont elle est appliquée.)

Les juges savent probablement tous que le détenu devient normalement admissible à la libération conditionnelle totale après avoir purgé le tiers de sa peine et que, suivant le système correctionnel fédéral, le dernier tiers de la peine peut faire l'objet d'une remise. Toutefois, à part ces notions de base, il existe des lacunes considérables en matière d'information, en ce qui concerne la compréhension de la libération. Nombre de juges ne comprennent pas suffisamment les différences qui existent entre le système de libération fédéral et les systèmes provinciaux et, quand ils imposent une peine d'emprisonnement dans un établissement fédéral, ils le font parfois en croyant à tort que le détenu sera immédiatement admissible à un programme libéral de libération prématurée, comme c'est le cas dans un grand nombre de systèmes provinciaux. Bien des juges ne savent pas que le système fédéral de libération (contrairement à ceux des provinces) exige que le détenu soit surveillé dans la collectivité durant la partie de sa peine qui a fait l'objet d'une remise (surveillance obligatoire). Certains, à l'instar du public, ne saisissent pas complètement la différence entre la libération conditionnelle et la surveillance obligatoire. Certains supposent que quiconque est relâché (tant d'un établissement fédéral que d'un établissement provincial) avant l'expiration du mandat d'incarcération est

Si les mêmes calculs étaient appliqués à une décision plus prudente ou plus étroite, elle aurait permis de "retenir" un plus grand nombre des futurs récidivistes violents, mais elle aurait identifié erronément comme tels plus de détenus que de futurs récidivistes violents, c'est-à-dire la détention des 371 personnes des catégories 3 et 4 aurait "retenu" 92 des futurs récidivistes violents, sur un total de 155 (soit environ les trois cinquièmes), mais elle aurait identifié erronément comme tels 279 autres personnes, ce qui représente un taux de "prédiction excessive" d'environ 300 %.

Certes, on pourrait soutenir que les "erreurs du premier type" sont beaucoup plus graves que celles du "deuxième type", c'est-à-dire qu'il est plus grave de permettre la perpétration d'un crime violent (du moins pendant que l'individu purge sa peine) que de détenu au pénitencier 200 %, voire 300 % trop de personnes. La "prédiction excessive" de la violence et des vols qualifiés (200 ou 300 %) obtenue par le système susmentionné serait, en fait, considérée comme tout à fait acceptable par de nombreux critiques, en tant que prix à payer pour identifier correctement un tiers ou trois cinquièmes des futurs récidivistes violents dans la population carcérale.

Le Groupe de travail estime que, même avec son critère plutôt large (vu qu'il comprend les vols qualifiés) et sa période assez longue de suivi (trois ans, c'est-à-dire, pour un grand nombre de détenus sous juridiction fédérale, au-delà de la date d'expiration de la peine), ce système de prédiction de la violence mérite une attention plus grande que celle que le Ministère lui a accordée jusqu'à présent. Tout comme le Comité du Ministère chargé d'étudier la surveillance obligatoire, nous avons été frappés par le peu d'effort systématique déployé au Ministère pour étudier la violence et élaborer des systèmes plus stables et se prêtant mieux à l'objectivation pour permettre de prédire les risques de récidive avec violence. Nous recommandons que le système de prédiction statistique susmentionné soit réexaminé et révalidé en fonction de données plus récentes. Il faudrait aussi, une fois ce processus accompli, l'appliquer à chaque détenu sous juridiction fédérale au moment de son incarcération, que ces résultats soient mis à la disposition des décisionnaires du SCC et de la CNLC pour chaque dossier et qu'ils soient insérés, en même temps que les données statistiques sur l'ensemble de la récidive, dans le système de données du Ministère (voir plus loin, le septième élément des "préoccupations dans l'ensemble du système").

enlèvement, séquestration), mais encore tous les vols qualifiés, qui ne sont pas nécessairement accompagnés de violence. Ce large critère a été choisi pour augmenter le "taux d'échec" et, de ce fait, la possibilité d'arriver à une prédiction juste. Malgré tout, le taux d'échec, sur une période de trois ans (qui devait dépasser la date d'expiration de la peine, dans le cas d'un grand nombre des détenus considérés) n'a été que de 13 pour cent.

Un système de notation numérique, élaboré pour les fins de l'étude, a donné les catégories de prédiction suivantes (pour un échantillon de travail composé de 1,238 cas):

CATÉGORIE 1. (471 cas)
taux d'échec de .05 (24 échecs sur 471 cas)

CATÉGORIE 2. (396 cas)
taux d'échec de .10 (40 échecs sur 396 cas)

CATÉGORIE 3. (231 cas)
taux d'échec de .20 (46 échecs sur 231 cas)

CATÉGORIE 4. (140 cas)
taux d'échec de .33 (46 échecs sur 140 cas)

Ce qu'il faut d'abord noter c'est que le groupe le plus "dangereux" que le système a permis d'isoler a eu un taux de récidive violente inférieur à 50 pour cent (en fait, 33 pour cent, c'est-à-dire 2 réussites sur 3 cas de la Catégorie 4).

Donc, compte tenu de notre exposé du Chapitre II

concernant les décisions de neutralisation et les deux types d'"erreurs" possibles, le fait de garder en prison tous les détenus de la Catégorie 4 empêcherait 46 échecs (décisions justes), mais entraînerait environ deux fois plus d'"erreurs du deuxième type" (le fait d'identifier comme récidivistes violents 94 autres personnes qui, en fait, ne commettraient pas d'actes de violence une fois libérées). Et, ce qui est peut-être plus important encore, si le décisionnaire avait libéré tous les détenus des catégories 1 à 3, il aurait fait 110 "erreurs du premier type", c'est-à-dire que 110 personnes de ces trois catégories auraient commis un acte violent, une fois relâchées, sans avoir été identifiées comme futurs récidivistes violents. Donc, la décision de libérer tous les détenus des trois premières catégories et de garder en détention ceux de la quatrième n'aurait permis de "retenir" qu'environ le tiers de tous les futurs récidivistes violents (46 sur 155). En même temps, 94 personnes de la Catégorie 4 auraient été gardées en prison par erreur, c'est-à-dire un taux de "prédiction excessive" d'environ 200 %.

dans leur dossier la mention d'actes de violence qui manquent aux conditions de leur libération, et encore moins par un acte de violence. De plus, les personnes qui commettent des actes de violence n'ont pas toujours un passé violent. La violence passée n'est donc pas un indice fiable pour le surveillant et l'absence d'un passé violent n'est pas, non plus, un indice fiable qu'un détenu ne commettra jamais d'actes de violence. Cependant, une violence fréquente dans le passé du détenu correspond à une plus grande probabilité de violence dans l'avenir, bien que la certitude ou la quasi-certitude de la violence future ne soit jamais totale.

On n'a pas encore mis au point de système très précis pour prédire la violence. Walker (1978:40) signale que "personne n'a jusqu'ici décrit... un groupe de violents de sexe masculin dont la probabilité de violence future approchait même 50 pour cent. En d'autres termes, nous n'avons pas encore réussi à énoncer des critères propres à assurer qu'une prédiction de la violence future serait plus souvent juste qu'erronée. Avec les critères actuels, elle serait plus souvent erronée que juste." Pour des raisons qui peuvent être démontrées par des calculs mathématiques complexes, plus un fait est rare, comparativement au nombre total de personnes ou de circonstances considérées comme des "causes" possibles de ce fait, plus il est difficile de prédire ce fait. Et, peu importe comment elle peut parfois paraître dans les médias et ailleurs, la récidive avec violence chez les détenus sous juridiction fédérale n'est pas, comme nous l'avons vu, assez fréquente pour permettre une prédiction exacte de la violence (c'est-à-dire pour identifier tous ou même la plupart des futurs récidivistes violents). De plus, même les systèmes de prédiction disponibles qui permettent d'identifier avec précision certains des futurs actes de violence y arrivent tout en "identifiant" erronément comme futurs récidivistes violents plusieurs centaines de pourcents d'autres individus qui ne le deviendront jamais. (Kozol, 1975; Molof, 1965; Steadman et Cocozza, 1974; Steadman et Braff, 1975; Stirrup, 1968; Wenk, Robison et Smith, 1972; Quinsey, 1977.)

Voici un exemple pour illustrer ce qui précède. Cet exemple est tiré des données réelles sur les détenus de juridiction fédérale libérés en 1970, 1971 et 1972 et "suivis" pendant trois ans après leur libération, en vue d'élaborer des statistiques de nature à aider la CNLC à prédire la récidive (Nuffield, 1977). Comme la CNLC voulait aussi essayer de prédire la récidive violente, le chargé de recherche s'est borné à isoler que ces cas de récidive comportant des actes de violence réelle ou implicite ou des menaces de violence, cherchant à voir si ces cas auraient pu être prédits. Il a donc choisi un critère très large, incluant non seulement les actes de violence directe (homicide, agression, agression sexuelle,

données pertinentes et une meilleure communication entre les
 parfois par la désignation d'un agent de libération condition-
 nelle comme "agent de liaison avec la police", paraît apporter
 des avantages précieux: elle améliore la compréhension entre la
 police et les services de libération conditionnelle, elle
 favorise l'application efficace des procédures relatives aux
 arrestations, aux mandats et à la notification, et garantit que
 les données d'identification des personnes libérées dans la
 région et autres données pertinentes sont mises à la disposition
 de la police par l'entremise des agents de libération condition-
 nelle et réciproquement. Des réunions régulières entre les
 agents de libération conditionnelle et des agents de police
 semblent productives dans la plupart des bureaux. La nomination
 d'un membre désigné du service de la libération conditionnelle
 comme agent d'information et de liaison avec la police ne peut
 être applicable que dans les grands bureaux urbains.

Le groupe de travail est plutôt de l'opinion soutenue
 par l'équipe de l'analyse des incidents d'Edmonton, c'est-à-dire
 qu'il est improbable, dans un très grand nombre de cas, que les
 incidents spectaculaires seraient prévus par l'application des
 recommandations que nous venons d'exposer. Cependant, la
 plupart d'entre elles sont des propositions valables, du point
 de vue de la gestion des cas, et il faudrait procéder à une
 évaluation étroite de la mise en oeuvre de celles qui ont été
 acceptées. En particulier, un organe de coordination est néces-
 saire pour suivre de près cette application. Le groupe de
 travail recommande l'institution d'un comité SCC/CNLC qui serait
 chargé d'étudier toutes les propositions présentées dans ces
 analyses, d'en évaluer le bien-fondé, de faire en sorte que
 celles qui sont valables, mais qui n'ont pas encore été
 acceptées, soient appliquées, et de suivre l'application et les
 résultats de toutes celles qui ont été approuvées. Ce comité
 devrait rendre compte au Comité de liaison SCC/CNLC, d'ici un
 an, des progrès de cette mise en oeuvre.

La prédiction de la violence

Si l'on s'en tient à l'analyse des échecs de libération
 accompagnés de violence, il peut sembler justifié de conclure
 que la violence est facile à prédire. Les auteurs de l'analyse
 sur les cas de S.O. mentionnée précédemment ont signalé que des
 "indicateurs" de violence ont été trouvés dans les casiers
 judiciaires de tous les détenus en cause. Il semble parfois que
 la violence passée soit l'augure d'une violence future.

La violence passée figure en effet souvent dans les
 casiers judiciaires de détenus qui sont cause d'"incidents
 spectaculaires". Mais ce ne sont pas tous les détenus ayant

accompagnant une libération conditionnelle de jour avant l'octroi de la libération sous surveillance obligatoire soient automatiquement transférées à cette dernière, sauf indication contraire et, enfin, que la CNLC ou, à sa demande, le SCC informe la police locale de l'arrivée imminente d'un détenu libéré sous surveillance obligatoire qui présente de "grands risques" et de toute préoccupation particulière intéressant ces cas.

Les recommandations suivantes rattachées au présent groupe n'ont pas eu de suite: que tous les détenus libérés soient sous "surveillance intensive" pendant au moins les huit premiers mois qui suivent leur libération (les procédures actuelles du SCC prévoient que la surveillance intensive doit normalement durer de quatre à six mois) et que la CNLC envisage davantage la possibilité d'imposer des conditions spéciales et d'autres "mesures préventives" éventuelles aux personnes considérées comme particulièrement dangereuses qui sont sur le point d'être libérées sous surveillance obligatoire

Une dernière recommandation, assez vaguement formulée, est encore à l'étude: que la CNLC tienne compte de la mauvaise conduite d'un détenu dont la libération conditionnelle a été suspendue avant d'envisager un nouveau plan de libération éventuelle. Cette recommandation visait peut-être à demander à la CNLC de révoquer d'une façon plus systématique la libération des détenus qui commettent des infractions graves pendant leur période de liberté.

4. Lacunes du point de vue de la justice et du respect de la personne

Une recommandation portant que la CNLC expose de façon plus complète et plus franche ses raisons de révoquer une libération a été acceptée au nom de la justice, de l'accessibilité et de l'obligation de rendre compte. Une deuxième recommandation portant qu'il ne soit pas tenu compte, dans la décision de révoquer une libération en cours, de l'octroi ou du refus d'un cautionnement à l'égard d'une nouvelle accusation criminelle. Cette recommandation n'a pas eu de suite précise.

L'avalanche d'"incidents spectaculaires" survenue depuis deux ans a produit récemment une autre retombée: plusieurs bureaux de district de la libération conditionnelle ont établi des communications plus régulières et plus étroites avec les corps de police de leur région afin d'assurer le partage des

Les recommandations suivantes ont été acceptées et la plupart sont suivies systématiquement de près en vue d'assurer leur application: qu'on s'applique plus strictement à notifier la CNLC du recours prévu à une agence privée d'assistance postpénale pour la surveillance de libérés et à veiller à ce que celles-ci respectent certaines normes de surveillance et de présentation de rapports exigées du SCC; qu'aucune décision de libération ne soit dorénavant appelée à être appliquée plus de deux mois après la date où elle est rendue, afin d'assurer que les données pertinentes considérées sont bien à jour; que la CNLC et le SCC envisagent d'imposer plus de "conditions spéciales" aux pensionnaires des CCC et des CRC à qui il peut être nécessaire d'imposer des heures de "rentrée" ou des conditions plus rigoureuses que celles auxquelles sont soumis les pensionnaires de la maison de transition; que l'usage excessif, par l'agent de libération conditionnelle, du téléphone pour contacter le détenu ne soit pas toléré, que le (court) reliquat de peine que doit purger un détenu sous surveillance dans la collectivité n'ait aucune influence sur la décision de révoquer sa libération, surtout dans les cas de conduite criminelle grave où il importe que le public constate que justice est faite; que toutes les conditions spéciales

Plusieurs des recommandations visent, ou semblent viser, en définitive, à un certain "resserrement" du système. Ce resserrement pourrait se traduire, par exemple, par une augmentation des contacts entre le système et le détenu, l'obtention d'un plus grand nombre de données sur le détenu et un plus fréquent recours aux sanctions pour mauvaise action.

3. Recommandations de "resserrement"

Deux autres recommandations portant sur l'obligation de rendre compte n'ont donné lieu à aucune mesure d'application. Ce sont: que des agents qualifiés de la CNLC signifient par écrit qu'ils ont lu tous les rapports de surveillance transmis par le SCC, que, dans la mesure du possible, ils formulent des observations écrites sur les progrès de chaque détenu et qu'il y ait une documentation écrite plus abondante sur les mesures prises par les directeurs des bureaux de district de la libération conditionnelle afin d'assurer la qualité de la surveillance exercée par leurs agents.

d'évaluation communautaire" sur le bien-fondé ou la possibilité d'appliquer les plans de re-libération.

détenu. Dans les cas où ces procédures étaient déjà appliquées, des mécanismes ont été mis en place en vue d'en assurer une application plus efficace.

Le SCC et la CNLC n'ont pas encore terminé l'étude d'une recommandation suivant laquelle ces deux organismes devraient formuler une définition plus exacte et plus générale de l'expression "incident spectaculaire" et de la marche à suivre pour effectuer l'analyse voulue.

Aucune mesure particulière n'a été adoptée sur les autres recommandations rattachées au présent groupe, parce que l'un des organismes, ou les deux, ne les acceptent pas, ne peuvent pas s'entendre sur la façon de les appliquer, ou n'estiment pas qu'elles correspondent à un problème. Ces recommandations sont les suivantes : que plus de données figurent dans les dossiers au lieu d'en être supprimées ou d'être transmises verbalement de crainte qu'elles ne soient divulguées aux détenus suivant la Loi canadienne sur les droits de la personne (Bill C-25, 1977: voir ci-après), que les agents de libération conditionnelle aient des contacts plus fréquents avec les personnes et les organismes de la collectivité possédant des données sur l'adaptation des détenus libérés et, enfin, que le SCC envoie des rapports de surveillance à la CNLC chaque mois pendant les huit premiers mois qui suivent la libération (recommandation rejetée par les deux organismes) et, enfin, que les rapports de surveillance contiennent plus de données qualitatives sur la nature de la surveillance exercée et sur l'adaptation du détenu.

2. Lacunes en ce qui concerne l'obligation de rendre compte

Trois recommandations visaient à assurer la mise en vigueur d'un "contrôle de la qualité" par la CNLC et le SCC. Elles comporteraient toutes un accroissement de la documentation écrite fournie par l'un ou l'autre des deux organismes. En plus d'avoir pour objectif le "contrôle de la qualité", elles semblent aussi viser à ce que soient fournies aux futures équipes chargées d'analyser les incidents, plus de données sur les pratiques suivies. La CNLC a accepté de fournir des exposés plus étendus sur ses décisions portant annulation d'une libération (non sur celles portant révocation), de fournir au personnel du SCC des directives précises sur tout nouveau plan de libération établi en l'occurrence et de lui fournir les données nécessaires à l'établissement d'un nouveau rapport

extrêmement stricte de la CNLC à ne pas inscrire dans les dossiers certaines données pertinentes, et que pourrait finir par voir (avec des conséquences négatives) le détenu qui demande à consulter son dossier aux termes de la Loi canadienne sur les droits de la personne, et cas de mauvaise communication entre le SCC et la CNLC sur la qualité de la réintégration sociale et sur la surveillance assurée.

Les deux analyses précitées ont donné lieu à 24 recommandations. Pour abréger, nous les étudions ci-après sous quatre grandes rubriques. Plusieurs des plus importantes ont occasionné des modifications identifiées et celles-ci sont signalées ci-après. D'autres recommandations ont été rejetées par le SCC, par la CNLC ou les deux, ou sont encore à l'étude. De toute façon, il est encore trop tôt pour dire si ces changements ont amené des résultats concrets ou quel sera l'effet de leur mise en oeuvre.

1. Carence en matière de données

Plusieurs des recommandations visaient surtout à augmenter la quantité de données disponibles lors des décisions sur la libération, la suspension ou la révocation. Certaines de ces recommandations avaient expressément pour objet la transmission de certaines données par le SCC à la CNLC, de façon à ce que la Commission puisse procéder à une "vérification" sur les cas dont elle est saisie.

Les recommandations suivantes ont été acceptées par le SCC et la CNLC ou étaient déjà en pratique à l'époque des incidents: qu'il soit mis en place un système coordonné dans tout le pays pour l'établissement et le traitement d'analyses des "incidents spectaculaires", que des données sur les visites et la correspondance des détenus soient insérées dans la documentation sur leur libération conditionnelle; que toutes les nouvelles accusations portées par la police contre des libérés relevant des services fédéraux soient automatiquement signalées à la CNLC; qu'une remise à jour des dossiers du SCC et de la CNLC soit faite automatiquement lorsqu'une nouvelle accusation contre un détenu en liberté fait l'objet d'une décision judiciaire et, enfin, que les rapports de surveillance (qui sont portés à la connaissance de la CNLC) mentionnent de façon précise le degré de surveillance* exercé sur le

* Le degré de surveillance ("norme minimale") détermine la fréquence minimale des contacts que l'agent de libération conditionnelle doit avoir avec le détenu: aux deux semaines, aux quatre semaines ou une fois par trimestre. (SCC-Mmanuel de politiques et de procédures de gestion des cas, 1980).

personnes, après la libération, (compte tenu du court laps de temps donné pour l'observer -- quatre de ces détenus en étaient à moins d'un mois de leur libération) avait été assez ambigu pour donner lieu de croire à la présence de problèmes, mais non à une violence imminente, ou encore, ce type de comportement se retrouve dans un nombre suffisamment élevé de cas pour être considéré comme non fiable en tant que facteur de prédiction. Ou encore, les incidents qui auraient pu être considérés comme "signes avertisseurs" n'étaient tout simplement pas décelables par l'agent de libération conditionnelle dans l'exercice normal de ses fonctions.

L'étude faite par la CNLC de 49 "incidents spectaculaires" causés par des détenus en liberté sous surveillance obligatoire au cours d'une période de 15 mois conclut que, dans certains cas, le SCC et la CNLC auraient pu envisager plus sérieusement la suspension ou la révocation. Une partie du comportement des détenus, si elle avait été examinée à la lumière de leur comportement violent antérieur, aurait pu laisser présager des problèmes imminents. Les auteurs de l'étude ont trouvé que la tendance à ne pas révoquer ou suspendre la libération était plus fréquente dans les cas dits de "syndrome de la porte tournante" où la révocation entraînait inévitablement une nouvelle libération assez rapidement. On se rappellera que nous avons mentionné, au Chapitre III, que nos consultations avaient permis d'observer une hésitation à peu près semblable à suspendre ou à révoquer le détenu, dans le cas du "syndrome de la porte tournante", reprochée de façons diverses aux agents de libération conditionnelle ou aux membres de la Commission des libérations conditionnelles. Quels que soient les facteurs qui sont le plus à blâmer pour l'existence de ce fait, les membres du groupe de travail s'accordent à dire que la "justice", tant dans sa réalité que dans l'image qu'elle projette, exige que la durée de la peine qu'il reste à purger ne doit pas dicter des pratiques de suspension ou de révocation dans les cas graves et que les cas de violence, en particulier, devraient normalement entraîner la révocation, même lorsqu'il s'agit d'un cas appelé à être relâché presque immédiatement.

Cette étude a également abouti à la conclusion selon laquelle des "indicateurs" d'actes de violence ou de violence (pas nécessairement d'incidents violents, mais comportant, par exemple, des faits tels que menaces ou port d'arme) peuvent être constatés dans les casiers judiciaires antérieurs des 49 cas étudiés, dans le comportement de ces détenus au pénitencier ou dans leur façon de s'adapter à la surveillance, c'est-à-dire des "indicateurs" qui, d'après les auteurs de l'analyse, n'ont pas été suffisamment pris en considération durant les périodes de surveillance. Divers autres problèmes ont été identifiés: documentation insuffisante, remplacement fréquent de l'agent de libération conditionnelle affecté au détenu, une pratique

correctionnels fédéraux). Ces huit cas étaient les suivants: un détenu bénéficiant d'une absence temporaire sans escorte, trois en libération conditionnelle de jour, deux en libération conditionnelle totale et deux sous surveillance obligatoire.

La conclusion la plus frappante de cette analyse est qu'il semble qu'on n'aurait pas pu faire grand-chose pour empêcher ce huit incidents. Si les responsables de l'analyse préconisent plusieurs modifications à apporter à la procédure utilisée, qui seraient de nature à améliorer l'ensemble du système, le rapport affirme toutefois que le résultat aurait probablement été identique, même si ces perfectionnements de la procédure avaient été en vigueur. Notre analyse de ces incidents nous amène à appuyer ces conclusions dans une certaine mesure, moyennant les réserves signalées au paragraphe suivant. Dans le cas de quatre des huit détenus en cause, le casier judiciaire ne faisait mention d'aucun acte de violence antérieur (quoique l'un d'entre eux avait, semble-t-il, participé à des brutalités perpétrées sur certains de ses co-détenus au pénitencier) et de ces quatre, l'un n'avait aucun casier judiciaire antérieur (criminel ou de mineur). Six des huit avaient un dossier pénitentiaire acceptable ou raisonnablement acceptable. Quatre avaient bénéficié de libérations partielles, avant leur dernière libération, et es libérations s'étaient soldées par un succès. L'un des autres avait bénéficié d'un programme d'absences temporaires, qui avait été annulé pour possession d'articles interdits. Parmi les trois incidents (sur les huit) qui sortaient nettement de l'ordinaire ou étaient particulièrement alarmants, un seul aurait été imputable à un détenu dont la fiche de conduite révélait un désordre mental ou un manque de respect brutal pour la vie humaine (un détenu qui avait apparemment exercé des mauvais traitements sur ses co-détenus).

D'autre part, l'un des huit détenus avait, avant l'"incident spectaculaire", été impliqué dans des actes de violence pendant qu'il était sous surveillance. Il avait mal-traité sa femme et avait apparemment déchargé une arme à feu dans leur domicile, au cours d'une dispute. Cet incident avait entraîné une suspension, mais la CNLC n'avait pas révoqué définitivement la libération conditionnelle, comme l'avait recommandé l'agent de libération conditionnelle. On pourrait soutenir que ce dernier incident, survenu durant la période où le détenu bénéficiait d'une libération, aurait pu entraîner la révocation et, de ce fait, la prévention des derniers actes de violence. (On pourrait toujours soutenir, bien entendu, qu'ils auraient été commis plus tard, sinon avant.) Dans l'un des cas, le détenu avait été gravement battu au cours d'une "saute de chahut" au domicile d'un ami, incident pour lequel l'agent de libération conditionnelle ne suspendit pas la libération. Cependant, en majeure partie, le comportement de ces huit

Nous concluons donc que l'impression très répandue selon laquelle les détenus fédéraux libérés, en particulier les détenus libérés sous surveillance obligatoire, présentent un taux élevé de récidive avec violence, est une fausse impression et qu'on ne fait souvent aucun cas des taux réels de surveillance menée à bonne fin et d'échec de la surveillance, mais sans violence.

Cependant, la question demeure quant à savoir si l'on aurait pu faire quelque chose, dans des cas déterminés, pour prédire des actes violents ou pour les contenir ou les empêcher. Nous avons étudié les rapports de deux analyses d'une série d'échecs graves en matière de libération. La première, réalisée par le SCC et la CNLC, a porté sur huit "incidents spectaculaires" causés par des détenus en libération conditionnelle, en absence temporaire ou sous surveillance obligatoire survenus à Edmonton en 1979 sur une période de deux mois. La deuxième est une analyse effectuée par la CNLC des 49 cas de "surveillance obligatoire impliqués dans des "incidents spectaculaires" de janvier 1979 au 31 mars 1980. Ces deux études ont été basées sur une lecture des dossiers de chacun des cas, mais la première a comporté également une série d'entrevues avec des membres de la police de la région d'Edmonton, du personnel pénitentiaire, et de libération conditionnelle, et des employés d'organismes d'aide postpénale du secteur privé.

Il convient de noter, bien entendu, que l'examen des rapports sur les "incidents spectaculaires" ne fournit qu'une image partielle des échecs ou des libérations liés à des incidents violents. Ainsi qu'il est signalé dans l'étude interne des incidents survenus en 1979 à Edmonton, la définition de l'expression "incident spectaculaire" est fort flexible tant dans les politiques et procédures de la CNLC que dans les instructions divisionnaires du SCC. Certains types de cas semblent inviter à l'apposition de cette étiquette plus que d'autres et les cas présentant un caractère violent ne sont pas nécessairement tous désignés comme "spectaculaires". Ces incidents ne doivent pas être considérés comme un échantillon aléatoire ou comme représentatifs (par rapport à la population) de la "violence après libération".

L'analyse interne faite sur les incidents survenus à Edmonton en 1979 porte sur huit cas, alors qu'à l'époque, certains des médias d'Edmonton et certains secteurs du public parlaient d'une "vague de crimes perpétrés par des détenus libérés sous condition" qui, comportait, selon eux, 100 incidents ou plus (les autres cas, qui furent par la suite joints aux huit libérés sous juridiction fédérale étaient des détenus sous juridiction provinciale, des personnes libérées sous caution et d'autres détenus ne relevant pas des services

INFRACTIONS COMISES PAR DES DETENUS SOUS SURVEILLANCE
(EN LIBERTÉ CONDITIONNELLE TOTALE OU SOUS S.O.)
LIBÉRÉS DE JANVIER 1975 À DÉCEMBRE 1979 ET
REINCARCÉRÉS OU DONT LA LIBERTÉ A ÉTÉ RÉVOQUÉE PAR
SUITE D'UNE NOUVELLE CONDAMNATION
JUSQU'EN JUIN 1980

TABLEAU 7

INFRACTION AYANT ENTRAÎNÉ LA REINCARCÉRATION (NOUVELLE CONDAMNATION		NOMBRE DE PERSONNES DONT LA LIBÉRATION SOUS S.O. A ÉTÉ RÉVOQUÉE	TOTAL	POURCENTAGE DU TOTAL
CRIMES CONTRE LA PERSONNE				
Meurtre		31	40	
Homicide involontaire		21	30	
Tentative de meurtre		11	11	
Viol et tentative de viol		25	35	
Aggression sexuelle		23	27	
blessures		153	170	
Enlèvement, séquestration		15	2	
Négligence criminelle		0	2	
ayant causé la mort				
Autres crimes contre la		45	55	
personne				
Total partiel			391	(11.8%)
VOL QUALIFIÉ		394	521	
Total partiel			521	(15.8%)
CRIMES CONTRE LA PROPRIÉTÉ				
Introduction par		737	929	
effraction		615	763	
Vol, recel		214	267	
Fraudes				
Total partiel			1,959	(59.3%)
STUPÉFIANTS				
Possession de stupéfiants		26	33	
Trafic et importation		72	114	
Total partiel			147	(4.4%)
DIVERS				
Crimes divers relevant		179	237	
du Code criminel				
Crimes divers relevant		4	6	
de lois fédérales et				
provinciales		33	42	
Evasion et liberté				
illégal				
Total partiel			285	(8.6%)
TOTAL		2,598	3,303	(Total global)

violence qui n'a pas été prouvée ou à l'égard duquel les accusations portées ont été retirées, à cause de la révocation. On peut supposer que, ces deux cas seraient rares, si le crime a été accompagné de violence.

Quoi qu'il en soit, ces chiffres donnent à croire que l'incidence de la "violence" attribuée aux détenus libérés sous condition ou sous surveillance obligatoire est souvent exagérée ou semble, à cause de l'éclairage sous lequel paraissent les cas d'échec, plus forte, pour l'ensemble du groupe, que ce n'est le cas en réalité. Cela ne sous-estime en aucune façon ces crimes violents de leur caractère abominable. Ce n'est pas dire, non plus, que 560 réincarcérations pour de nouveaux crimes (non nécessairement violents) par année dans le secteur pénitentiaire fédéral constituent un chiffre "acceptable" en chiffres absolus. Il est impossible de donner, comme absolu, un nombre qu'on pourrait qualifier d'"acceptable" en l'occurrence. Pour certains, bien entendu, tout nouveau crime commis par quelqu'un qui n'a pas encore fini de purger sa peine pour un crime antérieur est inacceptable et s'il est impossible de prédire avec certitude qui ne commettra pas un nouveau crime s'il est libéré prématurément, il faudrait alors ne jamais libérer un détenu avant la fin de sa peine.

Cependant, d'autres soutiennent une opinion plus modérée suivant laquelle la libération prématurée comporte certains avantages (peut-être majeurs) comme le respect de l'être humain, l'aide au détenu pour sa réinsertion sociale et la possibilité de contenir les effets des pénitenciers et les coûts qu'ils entraînent. Certains soutiennent également que seule la libération prématurée aide à empêcher une nouvelle participation à une activité criminelle. La majorité des détenus ne semble pas avoir participé à une nouvelle activité criminelle durant la période où ils sont en liberté conditionnelle ou partielle dans la collectivité avant l'expiration de leurs peines. (II) Il convient de noter que, durant les années où ces 3,303 faits se sont produits, environ 7,000 personnes ont bénéficié d'une libération conditionnelle totale et 13,000 d'une libération sous surveillance obligatoire). Garder en prison les quelque 5,000 personnes qui sont en liberté sous surveillance de la collectivité, pour empêcher les 560 révolutions annuelles résultant d'un nouveau crime semble, excessif pour les tenants de cette opinion et de l'avis du groupe de travail. Il serait certainement souhaitable qu'on puisse mieux discerner ceux qui vont commettre une violation, en particulier les crimes avec violence, afin de les incarcérer, mais, comme nous le verrons plus loin, nous ne sommes pas, jusqu'à présent, en mesure de prédire la violence, quoiqu'il faudrait investir beaucoup de ressources dans de nouvelles études sur le sujet.

Le tableau 7 présente la répartition des genres d'infractions sous surveillance obligatoire ont été réincarcérés durant leur période de surveillance, de janvier 1975 à juin 1980 (années pour lesquelles les données les plus fiables sont disponibles). Durant cette période de cinq ans, 3,303 personnes en liberté conditionnelle totale, c'est-à-dire environ 560 par année, ont perdu leur liberté à cause d'une nouvelle infraction ou ont été réincarcérés en vertu d'une nouvelle condamnation pendant la période de surveillance. Plus de la moitié (59.3 %) de ces réincarcérations concernent des crimes "nets" contre la propriété: par exemple, introduction pareffraction, vol et fraude, rarement accompagnés d'un contact personnel entre l'infacteur et la victime. Par ailleurs, 16 % des réincarcérations ont résulté de vols qualifiés, un crime contre la propriété qui comporte un contact personnel (d'où le nom qui lui est souvent donné de "crime contre la personne", bien qu'il ne comporte pas toujours un acte de violence physique direct).

Environ 12 % des réincarcérations (391 au cours de la période de cinq ans) ont été le résultat de crimes nettement violents comme l'homicide*, l'enlèvement, le viol ou autres crimes sur la personne: près de la moitié des crimes contre la personne ont été des crimes d'agression non sexuelle ou des crimes avec blessure. Pendant la période considérée, 72 homicides ont entraîné la réincarcération de détenus sous juridiction fédérale. Environ cinq pour cent des réincarcérations ont porté sur des infractions relatives aux stupéfiants.

Si l'on peut prendre cette répartition des incarcérations comme un indice de la typologie des crimes pour lesquels une "cohorte" de détenus arrivent à perdre leur liberté et à être réincarcérés pendant qu'ils font encore l'objet d'un mandat d'incarcération, elle donne à croire qu'environ 1/5 (du tableau 6) de tous les détenus en liberté finissent par perdre cette liberté en commettant un nouveau crime et, de ce nombre, environ un quart (27.6 %) commettent effectivement un crime (ou un crime détecté) d'agression, de vol qualifié, d'homicide, de viol, ou un autre crime "contre la personne". Nous ne disposons d'aucun moyen de savoir combien de révolutions pour violation des conditions "masquent" un nouveau crime avec

* C'est-à-dire meurtre, homicide involontaire ou négligence criminelle ayant causé la mort.

** Le terme "cohorte" désigne ici un groupe de détenus ayant tous été relâchés durant la même période. À noter que le tableau 7 concerne effectivement des détenus ayant été réincarcérés au cours de la période allant jusqu'en juin 1980 seulement et qui avaient été relâchés de 1975 à 1979, de sorte qu'il donne peut-être une représentation inexacte des résultats concernant cette "cohorte".

base de données.* Ces chiffres englobent 20.0 % des détenus en liberté conditionnelle et 22.3 % des cas de s.o. dont la révocation s'était accompagnée d'une nouvelle condamnation criminelle. A cela s'ajoutent 4 % des libérations conditionnelles et 11 % des libérations sous s.o. pour lesquelles les détenus avaient achevé avec succès leur période de surveillance, mais qui ont été réincarcérées par la suite pour un nouveau crime.

Donc, l'issue la plus fréquente de la libération conditionnelle ou de la libération sous s.o. est l'achèvement réussi de la période de surveillance sans nouveau crime décelé ni révocation pour violation des conditions ou pour acte criminel. Un peu plus d'un cinquième des cas concerne des détenus ayant jusqu'ici été condamnés pour une nouvelle infraction avant l'expiration de la peine. Environ un tiers des cas porte sur des détenus réincarcérés pour une raison quelconque, soit à la suite de la violation des conditions de leur libération, soit à la suite d'une nouvelle infraction.

Bien qu'il nous fût impossible d'obtenir des données utiles* sur les circonstances réelles ayant accompagné la "révocation sans nouvelle infraction", nous avons pu obtenir des données sur les genres d'infractions pour lesquelles les libérés ont été réincarcérés par "révocation avec nouvelle condamnation".

* Il convient de noter qu'une révocation pour violation des conditions" peut, en fait, avoir été accompagnée d'une nouvelle infraction, sans que celle-ci n'ait entraîné une condamnation. En outre, les violations non décelées ne sont évidemment pas comprises dans ces chiffres. Les données peuvent aussi ne pas comprendre certaines infractions mineures (pour lesquelles le contrevenant n'aura été condamné qu'à un court séjour dans une prison provinciale), quoique, suivant l'article 659 du Code criminel, toute personne trouvée coupable d'un nouveau crime pendant qu'elle faisait encore l'objet d'un mandat d'incarcération dans un pénitencier doit purger sa peine d'emprisonnement (le cas échéant) dans un pénitencier fédéral. Enfin, les infractions ayant entraîné une révocation, sans encore avoir fait l'objet d'une condamnation, ne sont pas inscrites dans le tableau à la rubrique "révocation pour nouveau crime".

** Le NIPIS contient certaines données sur les types de raisons cochées par les agents de libération conditionnelle sur une liste de contrôle remplie après certaines suspensions. Nous n'avons pas examiné ces données parce qu'elles ne nous auraient guère renseignés sur les circonstances réelles de la suspension et seraient brouillées par des questions comme celle de savoir si les agents de libération conditionnelle ont donné les "motifs officiels" ou la "vraie raison" de la suspension.

ISSUE (AU MOIS DE JUIN 1980) DES LIBÉRATIONS
CONDITIONNELLES TOTALES OU DES LIBÉRATIONS SOUS
SURVEILLANCE OBLIGATOIRE DE DÉTENUX LIBÉRÉS DE
JANVIER 1970 À DÉCEMBRE 1978

TABEAU 6

LIBÉRATION CONDITIONNELLE TOTALE	ISSUE				
		NOMBRE DE CAS	NOMBRE DE CAS	S.O.	%
RÉVOCATION SANS NOUVELLE INFRACTION*	RÉVOCATION sans nouvelle infraction*	1,575	10.8	2,574	16.2
	Révocation avec nouvelle condamnation pour acte criminel	2,903	20.0	3,533	22.3
	Nouvelle infraction et réincarcération après l'issue heureuse de la période de surveillance	563	3.9	1,731	10.9
	Issue heureuse de la période de surveillance et aucune réincar- cération subséquente	8,010	55.1	7,848	49.5
	Encore sous surveillance	1,482	10.2	151	1.0
TOTAL		14,533		15,837	

* Certains des cas peuvent avoir comporté un nouvel acte
criminel sans qu'ils aient abouti à une nouvelle condamnation
pour acte criminel.

Plusieurs sources de données. Premièrement, nous avons étudié les sources de données du Ministère pour déterminer quelle avait été l'issue des cas de libération conditionnelle totale et de libération sous surveillance obligatoire au cours des dernières années afin de déterminer le taux des violations, en particulier des violations accompagnées de violence (malheureusement, les données concernant les actes criminels commis pendant les absences temporaires ou la libération conditionnelle de jour ne sont pas sûres et ne peuvent pas être utilisées.) Deuxièmement, nous avons examiné les vérifications de cas dont ont fait l'objet plusieurs "incidents spectaculaires" causés par des personnes en liberté conditionnelle. (L'expression "incident spectaculaire" est un terme assez étendu appliqué aux actes criminels particulièrement troublants commis par un détenu sous juridiction fédérale ayant été libéré, en particulier un acte qui fait l'objet d'un compte rendu "spectaculaire" de la part de la presse. La CNLC et, désormais, le SCC procèdent à une enquête spéciale sur tous les incidents qui reçoivent le qualificatif de "spectaculaire".) Enfin, nous avons examiné la documentation sur la prédiction (clinique et statistique) de la violence afin de déterminer si on peut en tirer des renseignements utiles pour améliorer nos moyens de prévoir quels détenus constitueront une menace matérielle une fois relâchés.

Nous avons d'abord étudié tous les cas de libération conditionnelle ou de libération sous s.o. octroyés de 1970 à décembre 1978, pour obtenir une vue générale de l'issue de ces cas. Le tableau 6 porte sur l'issue de 30,370 cas ayant fait l'objet d'une libération complète au cours de cette période. La moitié des détenus visés avaient achevé avec succès leur période de surveillance, mais il convient de noter qu'environ 10 % des cas de libération conditionnelle et 1 % des cas de s.o. n'avaient pas atteint la date d'expiration de leur peine et aboutiront soit à un succès, soit à un échec. Environ 30 % des cas de libération conditionnelle et 38.5 % des cas de s.o. ont fait l'objet d'une réincarcération au pénitencier* ou d'un retour au pénitencier durant la période de surveillance, soit pour une violation des conditions, soit pour un acte criminel comportant une nouvelle condamnation consignée dans la

* Dans certains cas (148 cas de s.o. et 8 cas de libération conditionnelle) les détenus ont été réincarcérés en vertu d'une nouvelle sentence pour crime, sans que la libération n'ait fait l'objet de la mention "révoquée". Il peut s'agir ici de nouvelles condamnations suivies par une "interruption" de la s.o. (non encore légalement possible dans le cas de la libération conditionnelle) ou bien d'erreurs dans les données.

CHAPITRE IV

PRÉOCCUPATIONS PORTANT SUR L'ENSEMBLE DU SYSTÈME

Au cours de nos consultations et durant notre étude des différents éléments de la libération, nous avons été saisis de plusieurs préoccupations particulièrement vives qui se retrouvaient, à coups répétés, dans tous les programmes de libération. La plus importante, et certains disaient la plus digne d'attention, concerne la violence et les autres actes criminels commis par des personnes qui avaient été libérées par les services fédéraux. Nous nous étendrons donc quelque peu sur cette préoccupation dans le présent chapitre. Les autres préoccupations étudiées ci-après concernent la teneur des peines, les problèmes que doivent affronter certains groupes spéciaux de détenus (en particulier les femmes, les détenus condamnés à perpétuité et les détenus autochtones), les dates d'admissibilité aux programmes de libération, les services fournis aux systèmes correctionnels provinciaux et les rapports entretenus avec ces systèmes et, enfin, la double question de la divulgation des renseignements et de la protection à accorder à la confidentialité des renseignements.

VIOLENCE ET AUTRES ACTES CRIMINELS COMMIS PAR DES DÉTENUÉS BÉNÉFICIAIRES D'UNE LIBÉRATION

Le Comité du Solliciteur général sur la surveillance obligatoire (1981) estime que la perpétration d'actes violents par des personnes en surveillance obligatoire constitue la préoccupation la plus vive concernant le programme. (Et cependant, le mémoire présenté au Comité par le Comité national mixte de l'Association canadienne des chefs de police ne parle, à cet égard, que de problèmes causés par les quelques individus "dangereux" en surveillance obligatoire, dont les déplacements et la conduite ne peuvent pas être contrôlés par les agents de libération.) Certes, les préoccupations concernant tous les types de crimes ou même de violations des conditions au sens strict commis par des personnes ayant été libérées sont générales, mais il ne fait aucun doute que ce sont les actes violents qui suscitent les préoccupations, les craintes et le mécontentement les plus vifs. En fait, une série d'actes violents commis à Edmonton, en 1979, par des détenus libérés par les services fédéraux a été l'un des facteurs de la décision d'entreprendre la présente étude.

Pour étudier la question de la violence et des autres violations commises par des détenus libérés, nous avons puisé à

Au sujet de la première question, le Groupe de travail considère comme parfaitement compréhensible la position des détenus qui soutiennent que la S.O. est inéquitable, compte tenu de la situation relativement libre de contrôle qui existait avant l'introduction de la S.O. Toutefois, nous n'avons pas réussi à nous entendre sur la question de savoir si la surveillance de tous les détenus, même si on ignore son efficacité, était opportune, du moins jusqu'à preuve plus décisive de son effet marginal. (Certains des membres du Groupe de travail estiment que l'assistance mise à la disposition, à titre optionnel, des détenus libérés par remise de peine serait une solution de rechange satisfaisante, sinon meilleure, en matière de S.O.).

Quant aux différences de traitement accordé, après leur libération, aux détenus en liberté conditionnelle et aux détenus libérés sous S.O., nous sommes incapables de juger si (comme certains le prétendent) les détenus sous S.O. sont davantage "ennuyés" par la police, sont plus rudement traités par le secteur judiciaire ou sont moins ou plus rudement traités par les agents de libération conditionnelle et la CNLC (les deux accusations ont été portées: que les responsables de la libération conditionnelle traitent les cas de S.O. avec moins de soin "parce qu'ils ne sont pas à nous" et qu'on ne peut rien faire pour eux, ou, que les détenus en liberté conditionnelle sont traités avec plus de libéralité parce que les responsables de la libération conditionnelle veulent que "les statistiques" reflètent le plus possible le succès.) Nous n'avons pas la preuve directe de l'existence de différences dans le traitement accordé aux détenus en liberté, mais certains des groupes consultés estiment que ce genre de discrimination existe bel et bien. Ainsi que nous l'avons recommandé antérieurement, le Ministère devrait effectuer des recherches détaillées sur la surveillance, y compris la S.O., pour qu'il puisse évaluer si la façon dont sont traités les détenus sous S.O. quant à la prestation des services, à la nature des activités de surveillance, à l'emploi de la suspension et de la révocation, etc., diffère du traitement accordé aux détenus en liberté conditionnelle et, dans l'affirmative, si ces différences tiennent uniquement à des différences dans les besoins et la condition des détenus libérés sous surveillance obligatoire.

qui n'appuient pas l'abolition de la surveillance obligatoire
estiment qu'en général, il vaudrait mieux chercher à améliorer et
à évaluer la surveillance en général plutôt que d'émorder sans
suite et fragmentairement son application à des groupes de
détenus déterminés.

L'un des problèmes concernant l'efficacité de la S.O. est
appelé le "syndrome de la porte tournante": il s'agit du cas où,
à cause modalités d'application de l'ancien système de remise de
peine, un détenu peut presque immédiatement être relâché de
nouveau du pénitencier.* Cette situation a été examinée par le
Comité d'étude de la surveillance obligatoire d'aussi près que le
permettent les systèmes automatisés actuels de gestion des
données. Le Comité est arrivé à la conclusion que cette situ-
ation tient à une multiplicité de facteurs, dont les remises de
peine gagnées suivant l'ancien régime, les crédits pour la partie
de la peine purgée avec bonne conduite dans la collectivité et la
période moyenne de surveillance (en particulier celle de la
S.O.). Le Comité a accordé beaucoup de réflexion à l'option
suivant laquelle, pour rendre moins aigu le "syndrome de la porte
tournante", les détenus dont la liberté sous S.O. serait révoquée
n'auraient pas droit à une remise de peine pour la partie
restante de leur peine (ou la proportion de cette peine qui ne
chevaucherait pas sur une nouvelle sentence qui aurait pu être
prononcée contre eux). Mais jusqu'à présent, aucune recomman-
dation n'a été définitivement formulée sur le sujet. Pour leur
part, les membres du groupe de travail n'ont pas réussi à
s'entendre sur la question de savoir si les coûts de cette option
seraient proportionnels ou non aux avantages qui en
découleraient.

Questions de justice en matière de surveillance obligatoire

Deux questions principales d'équité se posent en matière
de surveillance obligatoire: premièrement, si le programme
lui-même est équitable, étant donné le sens qu'il a pris, du
point de vue de l'atténuation des peines, à cause de la "remise
de peine méritée" et les questions que pose son efficacité
limitée et son caractère "répressif" et, deuxièmement, si les
détenus sous S.O. sont traités différemment des détenus en
liberté conditionnelle (par les agents de libération condition-
nelle, la CNLC, la police ou les juges), d'une manière que ne
justifie pas leur conduite.

* L'ancien système de remise de peine à la fois méritée et statu-
taire prévoyait la réinscription entière à l'actif du détenu,
en cas de révocation, du nombre total de ses jours de remise de
peine "mérités". Certains détenus ont encore à leur actif des
jours "gagnés" sous l'ancien régime.

policiers* et la grande majorité des détenus estiment que la S.O. est sans effet sur la diminution de la récidive. Les agents de libération sont plutôt de l'avis contraire, ce qui ne saurait surprendre. Comme nous l'avons vu, il est difficile d'interpréter de façon décisive la documentation sur l'efficacité de la surveillance en général et on ignore dans quelle mesure l'optimisme limité que peut susciter cette documentation ne serait pas encore plus restreint dans le cas des détenus hostiles ou difficiles à contrôler, ce qu'on dit être le cas de bien des détenus sous surveillance obligatoire.

Mais nous avons vu (chapitre II) que les taux de révocation de la S.O. obtenus par une étude post-libération de six ans sur les libérations de 1974 ne différaient pas excessivement des taux de révocation des libérations conditionnelles accordées la même année. (Les taux de la récidive violente et des autres genres de récidive consécutive à toutes les formes de libération sont étudiés plus en détail au chapitre suivant.) Les prétendues différences entre le groupe des détenus en liberté conditionnelle et celui des détenus sous surveillance obligatoire ont tendance à être exagérées. Ainsi que l'on fait remarquer bien des agents de libération conditionnelle consultés, on trouve dans les deux groupes tant des détenus difficiles à contrôler que des détenus dociles, ce à quoi il faut cependant ajouter que les détenus sous S.O. ont, dans l'ensemble, davantage besoin d'assistances et de surveillance que les détenus en liberté conditionnelle.

Les membres du Groupe de travail ne sont pas parvenus à s'entendre sur la question de savoir si les jours de remise de peine gagnés devraient ou ne devraient pas être obligatoirement "dépensés" sous surveillance dans la collectivité. Certains sont d'avis que l'amertume ressentie par les détenus du fait de devoir passer leurs jours de remise de peine sous surveillance ne rendait possible la succès d'une intervention que dans quelques cas seulement et que les taux de succès des détenus sous S.O. surviennent indépendamment ou en dépit de ce que nous faisons pour surveiller les détenus. D'un autre côté, d'aucun se sont également dit d'avis que les recherches sur l'efficacité de la surveillance ne pont pas assez poussées pour permettre de tirer des conclusions sur l'impact exact des interventions exercées auprès des détenus tant les dociles que les autres. De plus, la suppression de la surveillance obligatoire, dans le cas des "pires" détenus, pour la partie de leur peine faisant l'objet d'une remise de peine, pourrait susciter dans le grand public une sérieuse appréhension quant à la protection offerte par le système correctionnel. Enfin, les membres du Groupe de travail

* Mais pas tous: certains comités régionaux du Comité national mixte des chefs de police et des Services correctionnels fédéraux sont pour le maintien du système actuel de surveillance obligatoire (Rapport annuel du Comité, 1979).

L'estimation varie de 319 à 433 détenus-années pour 1978: voir Cantfield et Hann, 1978) et au besoin en personnes-années d'agents de libération conditionnelle et d'employés de soutien. Les tenants des libertés civiles se plaignent du caractère arbitraire de nombre des révolutions de S.O., du caractère inefficace et oppresseur de la surveillance et de la suppression que cause la S.O. d'une bonne partie des effets pratiques de la remise de peine.

Ces groupes ont, ce qui n'a rien d'étonnant, des opinions qui divergent grandement quant à ce qu'il faudrait faire de la S.O., chacune étant en grande partie déterminée par la nature de la participation au programme. Prise isolément, aucune de ces opinions ne rendrait la S.O. si controversée, mais prises ensemble, elles en font un point effectivement très sensible. Les milieux de la police* et les groupements de détenus s'accordent au moins à dire que la S.O. est le problème le plus important qui se pose en matière de libération conditionnelle. Il convient de signaler toutefois que ce que la police entend effectivement par là, c'est que la remise des peines ou le relâchement automatique, avant l'expiration du mandat, des détenus qui n'ont pas été libérés sous condition, est le problème le plus important qui se pose en matière de libération, et non le caractère obligatoire de la surveillance elle-même.

Les avantages et les inconvénients des principales possibilités qui s'offrent de modifier la S.O. sont étudiés sous la rubrique "macro-modèles". Parmi ces options, citons l'abolition de la surveillance obligatoire avec maintien de la remise de peine, l'abolition tant de la surveillance obligatoire que de la remise de peine, rendre optionnelle l'assistance post-pénale pour les détenus et établir des conditions de surveillance "distinctes" (indépendantes de la peine) pour tous les détenus, une fois libérés. Nous étudions ci-après certains des problèmes ou questions d'application posés à l'égard de la surveillance obligatoire.

Questions d'efficacité en matière de surveillance obligatoire

La surveillance obligatoire a été mise en vigueur à titre d'"extension logique" du processus de surveillance dans la collectivité en vue d'atteindre toutes les personnes qui quittent le pénitencier (et non pas seulement les détenus libérés sous condition, comme c'était le cas auparavant). Certains groupes de

* Ou du moins, les groupes policiers représentés par le Comité national mixte des chefs de police et des Services correctionnels fédéraux, dont le mémoire réclamait l'abolition tant de la remise de peine que de la S.O.

Le principe de n'avoir "qu'un seul organisme de libération" n'est pas nécessairement idéal.

LA SURVEILLANCE OBLIGATOIRE (S.O.)

Le programme de la surveillance obligatoire (S.O.) est tellement controversé qu'il a récemment fait l'objet d'un réexamen (Solliciteur général, 1981) qui, au moment de la rédaction de notre rapport, n'avait pas encore abouti à des recommandations précises.

Le caractère controversable de la S.O. est, en fait, l'un de ses aspects les plus intéressants. La S.O. suscite des oppositions au sein de la CNLC parce que la Commission est constamment blâmée pour les échecs des libérations sous surveillance obligatoire, alors qu'elle n'a rien à dire et ne peut pas empêcher ces libérations, même si elle estime que le détenu sera une menace une fois libéré. Elle suscite des oppositions chez les détenus parce qu'ils considèrent la remise de peine comme une "réduction" de leur peine (comme c'était le cas avant 1970) et ils acceptent fort mal de devoir purger sous surveillance la partie de leur peine qui leur a été remise, ce qui les assujettit à la révocation (et notamment à la révocation pour conduite non criminelle) après leur libération. Elle suscite des oppositions dans le secteur policier, qui, parce qu'il s'occupe des violations de S.O. en étant chargé des arrestations, voit l'ensemble du programme comme un échec. Elle suscite des oppositions parmi les agents de libération conditionnelle à cause du ressentiment et de l'hostilité des détenus, qui rendent la surveillance difficile et désagréable. Les agents de libération conditionnelle doivent aussi affronter d'autres problèmes dus ou connexes à la S.O., comme les écritures administratives et la frustration qu'engendrent les cas de "porte tournante" (voir plus loin), l'absence de plan de libération (Atack, 1978) et même pour certains, le sentiment de courir un risque personnel avec les cas de S.O. Enfin, ils suscitent des oppositions chez les dirigeants des pénitenciers qui doivent supporter les détenus réincarcérés, que la révocation rend souvent amers et d'un commerce difficile.

Des critiques extérieures (Vérificateur général, 1978) et des dirigeants du SCC préoccupés des coûts, insistent sur la contribution de la S.O. à la population pénitentiaire (dont

* Sauf par suspension immédiate et révocation ultérieure, à compter du jour de la libération sous S.O., de la liberté des détenus jugés dangereux. La CNLC a récemment utilisé cette technique, à titre d'essai, dans quelques cas, pour vérifier si la cour fédérale maintiendrait cette pratique, mais jusqu'à présent, aucun appel n'a été interjeté contre cette façon de procéder.

Les membres du Groupe de travail n'ont pas pu faire l'unanimité sur la question de savoir si, tout compte fait, il vaudrait mieux conserver le système de la remise de peine (le pour et le contre des principaux systèmes possibles sont exposés au chapitre V), ils se sont cependant entendus sur quelques notions et conclusions. La première est que, nonobstant les opinions contre professées au sein du public, il n'y a rien d'intrinsèquement répréhensible dans le fait que la sentence d'un juge soit effectivement réduite ou atténuée par la remise de peine. Le système de la remise de peine existe depuis 112 ans et l'effet qu'il exerce sur la durée de la peine purgée au pénitencier par les détenus non libérés conditionnellement est, d'une façon générale, compris par les juges, qui déterminent la durée des peines en tenant compte de la remise.

Notre deuxième conclusion est que, si les juges ne "contrebalançaient pas" la remise de peine dans les sentences qu'ils rendent et si l'abolition des remises de peine devait se traduire nécessairement par une prolongation de la période passée en prison, cette situation ne serait pas, dans l'ensemble, souhaitable. Nous admettons avec Ouimet (1969), Hugessen (1973) et la Commission de réforme du droit (1976) que, sauf un très petit nombre d'individus qui constituent matériellement une menace à la collectivité, les détenus devraient passer le moins de temps possible dans les pénitenciers. L'emprisonnement est coûteux, il peut être dommageable et, dans bien des cas, il gêne le succès de la réinsertion dans la collectivité. Élargir la "norme" actuelle de la période purgée, en prolongeant la période d'incarcération du nombre de mois ou d'années supprimés par la remise de peine, coûterait très cher en ressources humaines et financières, mais sans apporter aucun avantage mesurable.

Troisièmement, nous ne sommes pas aussi convaincus de la nécessité qu'il y ait "un seul organisme chargé de la libération" que l'affirment certaines études antérieures (Hugessen, 1973; Commission de réforme du droit, 1976). Le principe de n'avoir qu'un seul système coordonné présidant à toutes les libérations est théoriquement valable, à certains égards, mais en pratique, il comporte certaines difficultés (comme nous l'avons vu dans le cas des AT). Toutefois, par-delà les questions pratiques, on peut dire qu'il y a des avantages à conserver plutôt un équilibre des pouvoirs, en matière de libération, entre le secteur judiciaire, l'organisme chargé de la libération conditionnelle, et les pénitenciers. De même que d'aucuns pourraient préconiser le maintien de la date fixe d'admissibilité à la libération conditionnelle (avant laquelle le détenu ne peut pas normalement être relâché) à titre de "frein" pour une éventuelle libéralité de la CNLC, de même aussi d'aucuns pourraient souhaiter le maintien du système de remise de peine comme un "frein" complètementaire à l'égard de la même Commission. De toute façon,

Cependant, certains considéraient que ces fonctions se traduisent, en pratique, par des anomalies. Les détenus relâchés au deux tiers de leur peine grâce au système de remise de peine peuvent commettre de nouveaux crimes qui auraient été, autrement, évités ou retardés. (Ainsi que le montre notre exposé sur la "neutralisation", au chapitre II, environ le tiers des détenus relâchés au titre d'une remise de peine font l'objet d'une révocation avant l'expiration du mandat.) L'institution de la surveillance obligatoire par l'entremise de la remise de peine est une question extrêmement controversable que nous étudions plus loin. La libération prématurée (ou la diminution de la peine) est considérée par certains critiques comme une atteinte à l'action injustifiée de la punition ou comme une usurpation du pouvoir des juges de prononcer les sentences (encore que les juges eux-mêmes ne partagent pas tous cette opinion). D'autres estiment que le caractère automatique de la libération prématurée causée par la remise de peine est incompatible avec le principe d'une régie unique chargée de toutes les libérations prématurées.

* Pourtant cette orientation du pouvoir de réattribuer les jours de remise de peine ainsi que le nouveau pouvoir de réexaminer les pertes de remise de peine (proposé précédemment pour la CNLC) exigent, pour être appliqués convenablement et justement, un système détaillé et à jour de renvoi de données à la CNLC sur le nombre de jours accordés et perdus dans des circonstances déterminées. Ce système de retour de données est décrit de façon plus détaillée au chapitre suivant.

Autres questions relatives à la remise de peine

Notre exposé sur les objectifs (chapitre II) montre clairement que la remise de peine a de nombreuses fonctions, à part celle de renforcer le système d'emploi et de contrôle disciplinaire d'un pénitencier: elle sert de "soutape de sûreté" pour la CNLC, en permettant de relâcher les détenus non en liberté conditionnelle vers les deux tiers de la date d'expiration de leur peine, elle assure la surveillance des détenus non en liberté conditionnelle en exigeant que les jours de remise de peine mérités soient vécus dans la collectivité, ou sous surveillance obligatoire et enfin, par ses fonctions, elle réduit la peine et la population des pénitenciers.

comportent des circonstances similaires.*

généreuse d'encourager une issue équitable dans les cas qui libération conditionnelle et à comprendre une façon plus la punition proportionnelle à la violation commise pendant la CNLC) devraient être élargis de façon à appliquer le principe de (fonction qui, selon nous, devrait rester la prérogative de la de peine méritée. Les critères présidant à la réattribution vigueur, c'est-à-dire la remise de peine statutaire et la remise

la politique de remise de peine. Il vaut mieux, selon nous, que ce pouvoir soit entre les mains d'un organisme autre que celui de qui relève la libération conditionnelle.

Une dernière disparité convient d'être mentionnée: c'est celle qui existe entre la définition de la remise de peine "méritée" et l'application effective du programme. Si la remise de peine ne fonctionne pas comme système "positif" de gain de remise de peine, et nous croyons qu'elle ne fonctionnera jamais ainsi (compte tenu des limitations probables en matière de disponibilité des ressources et de coordination du système), il ne faudrait pas parler de remises de peine "méritées". Ce point peut n'apparaître que comme une question de sémantique, mais il est extrêmement irritant pour les détenus, surtout s'il est appliqué dans le contexte de la surveillance obligatoire et il est incompatible avec deux objectifs poursuivis: responsabilité envers le public et communication libre avec d'autres organismes, comme les tribunaux. De plus, cette situation n'est pas de nature à favoriser, au sein du SCC, l'uniformité et la responsabilité envers les divers paliers hiérarchiques.

Perte de la remise par suite de la révocation de la libération conditionnelle

Le mémoire que nous a présenté l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry signale un aspect inquiétant du présent programme de remise de peine. Actuellement, le détenu en libération conditionnelle ou sous surveillance obligatoire perd le nombre de jours de remise qui reste à son actif s'il est renvoyé au pénitencier. Le nombre de jours de remise qu'il a accumulés (et qu'il perdra) est déterminé par la durée de peine purgée au pénitencier avant sa libération. Le mémoire de l'ACSEF signale qu'il est injuste que deux détenus dont la libération conditionnelle est révoquée pour la même violation perdent un crédit de remise de peine qui diffère de l'un à l'autre suivant le temps déjà passé au pénitencier et non la nature de la violation de la libération conditionnelle.

Corriger ce genre d'injustice est difficile, à cause du recours extrêmement étroit au pouvoir de "réattribuer" les jours de remise de peine établi en 1977. Les règles de la CNLC permettent de recréditer à un détenu les jours de remise que dans les cas où leur perte constituerait une "rigueur excessive" et les exemples donnés dans le Manuel des politiques et des procédures montrent clairement que les circonstances permettant une telle réattribution doivent être effectivement très inhabituelles. Cette politique rigoureuse semble être une réaction excessive contre le système global de remise de peine qui existait dans le cadre du double régime de remise de peine jadis en

discipline. C'est une pratique qu'il serait difficile à empêcher sans l'obligation de recourir au comité de discipline avant toute perte de remise de peine pour mauvaise conduite. Cette dernière solution risquerait d'occasionner une augmentation du nombre des détenus accusés de forme mineure de mauvaise conduite et peut-être la perte de plus de jours, une issue qui n'est sans doute pas souhaitable. (La multiplication des accusations peut, à son tour, influencer sur les chances de libération conditionnelle.)

Dans l'ensemble, le Groupe de travail estime qu'il serait préférable que le système des remises de peine fonctionne de façon à punir la mauvaise conduite grave dans les pénitenciers et non qu'il soit axé sur l'encouragement ou l'évaluation de la participation aux programmes. Nous estimons qu'il serait ainsi un système plus juste et plus équitable que le système actuel qui, bien que largement axé sur la punition de la mauvaise conduite, peut être utilisé, en certaines circonstances, de manière à favoriser la disparité et la tension dans les établissements pénitentiaires.

Cependant, si cette recommandation de n'utiliser la perte des jours de remise de peine que pour punir la mauvaise conduite est rejetée, nous recommandons que le SCC institue un système comportant des critères beaucoup plus précis pour l'évaluation de la participation aux programmes, le recours aux fiches d'avertissement et la transposition de ces indicateurs dans une détermination définitive du "nombre de jours" en cause. Des directives sont en particulier nécessaires pour aider les présidents de comités disciplinaires, "indépendants" ou appartenant au SCC, à déterminer quand il y a lieu d'enlever au détenu des jours de remise de peine à titre de punition et dans quelle mesure. Toutefois, comme les plus grandes différences (du point de vue du nombre de jours) semblent se situer dans le secteur de la "participation aux programmes", des directives relatives aux décisions de cette catégorie sont tout aussi importantes, quoique plus difficiles à déterminer.

Le Groupe de travail recommande en outre qu'il soit donné aux détenus des pénitenciers fédéraux le droit de se pourvoir en appel, dans le cas de la perte de jours de remise de peine, à la Commission nationale des libérations conditionnelles, à Ottawa, pour qu'elle procède à un réexamen indépendant du cas afin de juger si les circonstances de la perte correspondent aux critères fixés par le SCC. Si nous jugeons nécessaire un mécanisme de pourvoi en appel extérieur au SCC, c'est à cause de l'effet direct que la remise de peine exerce sur la durée de la peine purgée par certains détenus et à cause de la nécessité d'un réexamen centralisé pour amener une réduction des disparités régionales au niveau des principes et de l'application. Cependant, la CNLC ne devrait jouer aucun rôle dans la formulation de

38 et 53 jours respectivement. Le fait que les détenus des établissements à sécurité minimale, qui sont, par définition, considérés moins dangereux pour la société et leurs co-détenus, perdent plus de cinq fois le nombre de jours perdus par les détenus des établissements à sécurité moyenne a peut-être de quoi inquiéter. D'une part, il se peut que les détenus des établissements à sécurité minimale aient plus d'occasions de faire un faux pas, mais, d'un autre côté, certaines des différences tiennent peut-être aussi au contact et à l'observation plus étroite dont les détenus font l'objet de la part du personnel.

Toutefois, les détenus des établissements à sécurité maximale perdent, en moyenne, plus de jours que ceux des établissements à sécurité moyenne, bien qu'ils en perdent moins pour des raisons disciplinaires (10 jours perdus pour mauvaise conduite comparativement à 23 jours dans les établissements pénitentiaires à sécurité moyenne), et plus de jours pour la non-participation ou une faible participation aux programmes (43 jours perdus comparativement à 15 jours dans les établissements à sécurité moyenne). Il n'est pas facile d'attribuer ces différences observées d'un type d'établissement à l'autre à un seul facteur, comme la disponibilité des programmes, le recours à l'isolement disciplinaire (où aucune remise de peine ne peut être gagnée au titre de "participation"), limitation de la disponibilité d'autres punitions ou privilèges, présence de "présidents indépendants" dans les procédures disciplinaires, dans les pénitenciers à sécurité maximale, ou catégories du personnel responsable de l'évaluation des détenus et de l'émission des avertissements.

Les données sur les taux de gain montrent de fortes variations d'un pénitencier à l'autre, ce qui donne à croire que la façon d'administrer le programme dans chaque établissement est peut-être le facteur le plus important du résultat. Trois pénitenciers à sécurité moyenne situés dans la région du Pacifique ont des taux de perte fort différents, soit 12 jours, 66 jours et 81 jours par 100 détenus. Deux pénitenciers à sécurité maximale du Québec ont des taux de 71 et 111 jours par 100 détenus par mois. La prison des femmes a le taux le plus élevé comparativement à n'importe quel pénitencier à sécurité moyenne ou maximale: 178 jours perdus par 100 détenues par mois.

Ajoutons à la présente étude sur les disparités dans l'octroi des remises de peine la note suivante: des détenus des membres du personnel nous ont mentionné, au cours de nos consultations, que les gardiens qui considèrent le système disciplinaire établi comme trop difficile ou trop lourd d'application et échappant à leur contrôle utilisent (malgré une directive de la Division de la gestion des cas qui l'interdit) les "fiches d'avertissement" comme moyen de punir les détenus sans que ceux-ci aient à comparaître devant le comité de

Disparités dans les remises de peine

À cause des taux très élevés des remises de peine méritées enregistrées au SCC, il arrive parfois qu'on ne tienne pas compte des différences entre les taux de remise de peine. Il n'en reste pas moins qu'il existe des différences (quoique ordinairement faibles en chiffre absolu) entre la durée des diverses remises méritées, suivant la région, le niveau de sécurité et le pénitencier dont il s'agit.

Les données du premier trimestre de 1980 montrent qu'il existe de faibles différences, entre les régions, pour ce qui est des taux de remise relatifs à la participation aux programmes et des différences un peu plus considérables pour ce qui est des taux relatifs à l'évaluation disciplinaire. Le pourcentage des détenus qui ne gagnent pas la remise de peine maximale pour la participation aux programmes ne varie pas tellement (minimum de 5 % dans la région des Prairies et maximum de 7,3 % dans la région du Pacifique). De même, le nombre réel des jours de remise de peine non gagnés au titre de la participation aux programmes varie de 31 à 36 par 100 détenus par mois dans toutes les régions sauf celles des Prairies, qui à un taux beaucoup plus faible, soit 21 jours perdus par 100 détenus par mois. Cependant, le pourcentage des détenus qui perdent des jours de remise pour des raisons disciplinaires varie de 1 à 12 % dans les régions et le taux des pertes de jours de remise de peine accordée pour bonne conduite varie de 4 à 41 jours par 100 détenus par année. Là encore, la région des Prairies et celle du Pacifique se situent aux deux extrêmes quant au taux de remise de peine perdue (mais il est étrange de constater que le taux d'émission des "avertissements" disciplinaires est à peu près le même dans ces deux régions et plus élevé que dans les trois autres régions.)

Il existe donc manifestement des différences marquées entre les régions, quant aux pourcentages relatifs des détenus qui perdent des jours de remise de peine pour manquements à la discipline et le nombre réel des jours de remise de peine en cause. Les différences observées en ce qui concerne le nombre d'avertissements émis et la catégorie d'employés qui généralement les émettent (par exemple gardiens ou agents des programmes) donnent à entendre qu'il existe des différences dans l'administration du système et dans le résultat final obtenu en termes de jours de remise de peine (voir tableau A-28 à A-31).

On observe d'autres différences en matière de gain des remises de peine: la moyenne globale des jours de remise de peine perdus par 100 détenus par mois est de 47, mais dans les établissements à sécurité minimale, elle est de 212 jours et dans les établissements à sécurité moyenne ou maximale, elle s'établit à

LA REMISE DE PEINE MÉRITÉE

En matière de remise de peine, la question qui se pose constamment est celle-ci: "Est-il possible de faire en sorte qu'elle soit vraiment gagnée?" Au chapitre II, nous concluons que, compte tenu des types d'établissements et de l'ampleur des ressources qu'on peut avec réalisme attendre du SCC, il n'est pas possible de gérer vraiment les remises de peine en fonction d'une évaluation des détenus basée sur une conduite exceptionnelle, moyenne ou inférieure à la moyenne.

Des réserves ont également été exprimées sur l'opportunité de créer un système de remises de peine "vraiment gagnées", du point de vue de la tension qu'il pourrait engendrer au sein de l'établissement, de la confusion qu'il créerait chez les juges qui prononcent les sentences, de l'augmentation de la population carcérale qui s'ensuivrait, de l'effet qu'il aurait sur les décisions de libération conditionnelle, de la possibilité qu'il augmente les disparités et des avantages contestables qu'il apporterait, dans l'ensemble.

Des efforts sont faits périodiquement pour tenter d'arriver à des remises de peine "vraiment gagnées". Au moins trois de ces efforts ont eu lieu ces dernières années: en 1974, en 1977 durant le passage du système mixte de remises de peine (statutaires et méritées) à un système de remises de peines entièrement méritées et, de nouveau, à la fin de 1978 et en 1979, une fois qu'il fut devenu évident que le nouveau système fonctionnait largement dans le même sens que l'ancien. Actuellement, une étude est en cours sur la possibilité d'intégrer les remises de peine à d'autres systèmes stimulateurs, comme l'affectation à des travaux, les barèmes de paie, les absences temporaires et la libération conditionnelle. Le groupe de travail est sceptique quant à la possibilité d'appliquer ces plans et, pour les raisons déjà mentionnées, a également des réserves sur leur opportunité. Surtout, la remise de peine ne devrait pas déterminer la date d'admissibilité à la libération conditionnelle, à cause du lien tenu ou discontinu entre les considérations principales qui interviennent en matière de libération et les besoins que posent la gestion et le contrôle des pénitenciers.

Deux autres questions concernant les remises de peine sont étudiées ci-après. Ce sont les disparités en matière d'application (y compris ce qui concerne le réexamen des décisions négatives en matière de gain de la remise de peine) et la perte de la remise de peine pendant la révocation de la liberté conditionnelle.

Plusieurs détenus ont dit au groupe de travail que ceux dont la liberté conditionnelle est suspendue ne prennent souvent pas la peine de demander une audience consécutive à cette suspension, vraisemblablement parce qu'ils estiment qu'ils en retireront peu d'avantages. Malheureusement, les sources de données du Ministère ne mentionnent pas la proportion des détenus en liberté conditionnelle qui demandent cette audience.* Il faudrait ne ménager aucun effort pour remédier aux retards ou aux lacunes de nature à produire un faible taux de demandes d'audience, car il importe au plus haut point de préserver la justice, tant sa réalité que l'image qu'elle projette, dans un processus qui a un effet important sur la perte de la remise de peine, la durée éventuelle de la peine à purger et l'inscription d'une révocation dans le casier judiciaire du détenu. En particulier, la révocation ne devrait pas normalement être décrétée sans une audience préalable, si le détenu la demande. Le cas semble plutôt rare, mais il peut se produire s'il n'y a pas eu suspension de la liberté conditionnelle. L'article 20(2) du Règlement sur la liberté conditionnelle ne rend obligatoire la tenue d'une audience que pour les cas où la liberté conditionnelle a été suspendue par l'agent de libération conditionnelle. Même s'il n'y a pas eu de suspension, une audience devrait normalement être tenue sur demande du détenu, à moins qu'il se soit soustrait à la justice et ne soit pas accessible.

Enfin, un grand nombre de détenus se sont plaints, au cours de nos consultations, du recours "excessif" à la suspension et à la révocation pour des circonstances non criminelles. Les sources de données du Ministère indiquent que pour tous les détenus libérés conditionnellement ou sous surveillance obligatoire durant une année donnée, environ la moitié des révocations décrétées ne sont pas accompagnées d'une nouvelle condamnation criminelle. Les révocations décrétées à la suite de la violation des conditions semblent augmenter en ce qui concerne les libérations sous surveillance obligatoire. Certes, bon nombre de ces révocations peuvent masquer un nouveau crime soupçonné, mais non prouvé, et il n'existe pas vraiment de données sur les circonstances réelles entourant les suspensions et les révocations. Des recherches sont nécessaires dans ce domaine.

* Les statistiques de la charge de travail du bureau de la CNLC de la Colombie-Britannique fournissent les données les plus apparemment exactes à une estimation du taux des audiences demandées. En 1980, 504 mandats de suspension ont été émis dans la région et 161 audiences consécutives à la suspension ont été tenues, soit 32 % des 504 cas. À l'aide d'un échantillon prélevé dans la région de l'Ontario, Latta (1981) a estimé que le taux de demandes d'audience se situait entre 32 et 38 %.

libération conditionnelle et des CCC soient désignés comme "pénitencier" aux fins de la remise en détention et des décisions de révocation, spécialement en ce qui concerne les cas qui seront rapidement relibérés. Deuxièmement, les agents de libération conditionnelle devraient informer le détenu dont la libération est suspendue de l'option qui lui est offerte (Politiques et Procédures de la CNLC, 106-2(1-2)) de consentir à la révocation de sa liberté conditionnelle et de renoncer, de ce fait, à ces procédures, ce qu'il vaudra peut-être faire s'il reste peu de temps avant l'expiration du mandat d'incarcération ou la date de remise en liberté obligatoire. Troisièmement, le détenu devrait être informé le plus tôt possible de la date de sa prochaine remise en liberté obligatoire. (Il arrive, avec une fréquence surprenante, que l'agent de libération conditionnelle soit incapable d'obtenir une estimation exacte de l'ancienne et de la nouvelle remise de peine portée à l'actif du détenu et, de ce fait, il se peut que le détenu reste en détention après la date d'expiration de sa peine. Il faudrait que les agents de libération conditionnelle disposent d'un moyen défini d'obtenir une estimation juste dans ces cas-là. Le Groupe de travail recommande qu'on apporte plus de soin à l'exactitude et au détail des inscriptions portées sur les formules "pénitencier 208" (libération) et qu'une copie de cette formule soit toujours à la disposition de l'agent de libération conditionnelle.) Enfin, il faudrait modifier l'article 457 du Code criminel de façon à ce qu'il soit clairement stipulé que les détenus en liberté conditionnelle ont droit à une audience de requête en cautionnement.

Le Groupe de travail recommande aussi que soient réduits le plus possible les retards causés par la date des audiences relatives à la révocation et par la prise de la décision finale sur la révocation. L'examen du "registre des mandats", où étaient notées les 91 suspensions et les 7 révocations sans suspension) survenues dans le secteur d'Ottawa, du 1^{er} janvier au 3 octobre 1980, a révélé que le délai entre la date de la suspension et la date de la révocation peut être fort long. Sur les 42 cas utilisables dont les dates avaient été inscrites au moment de notre enquête, 20 avaient fait l'objet d'une révocation en moins d'un mois, mais dans 11 cas, la révocation avait tardé de plus de 2 mois. Il n'y a pas de délai défini pour la tenue d'une audience consécutive à une suspension. Nous recommandons que la Loi sur la libération conditionnelle de détenus soit modifiée de façon à stipuler que l'audience consécutive à une suspension n'ait lieu plus de 2 mois après la demande d'audience de l'intéressé et que les "décisions réservées" relatives à une révocation ne retardent pas la décision finale de plus de 2 mois, sauf empêchement inévitable.

Le mémoire présenté par l'Association des criminalistes de l'Ontario signale également deux séries interdépendantes de problèmes qui se posent dans le processus de suspension et de révoation. La première concerne les détenus en liberté conditionnelle ou sous surveillance obligatoire qui sont gardés en détention au-delà de la date d'expiration du mandat d'incarcération, à cause d'une interprétation stricte de l'article 20(1) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, qui stipule que les détenus, dont la libération conditionnelle est révoquée, doivent être "incarcérés soit au lieu de détention d'où ils avaient été libérés lorsqu'elle leur avait été accordée, soit au lieu qui lui correspond dans la division territoriale où ils sont arrêtés". Ces personnes sont donc généralement détenues pour être renvoyées au pénitencier d'où elles ont été libérées et la distance, ainsi que les limites posées par la disponibilité de moyens de transport convenables et d'agents d'escorte, peuvent causer des retards considérables, qui dépassent même parfois la date d'expiration du mandat d'incarcération. Le délai qui s'écoule avant que le détenu puisse être amené à comparaître devant la CNLC, une fois son transfert effectué, prolonge également la situation.

Le problème se complique (et il concerne quelque 200 personnes par année à Toronto, suivant l'A.C.O.), si le détenu doit répondre à de nouvelles accusations criminelles. Le responsable provincial des cautionnements peut se montrer fort peu enclin à "expédier le corps" au pénitencier fédéral approprié, en vue de la révoation de la liberté conditionnelle et d'une éventuelle re-libération. Si le détenu a été admis à caution, l'huissier tiendra peut-être à ce que le détenu reste dans sa juridiction pour qu'il compareaisse devant le tribunal ou se présente à la police. S'il n'a pas été admis à caution, le mandat de détention exigera, strictement parlant, que l'accusé soit détenu jusqu'à son procès ou jusqu'à ce qu'il soit admis à caution. Entre-temps, la cour criminelle attendra peut-être l'issue du processus de suspension ou de révoation avant de statuer sur le cautionnement à accorder. L'article 457 du Code criminel est souvent, en fait, interprété comme interdisant le cautionnement ou une audience en requête de cautionnement dans le cas des détenus dont la liberté conditionnelle a été suspendue ("gardés en détention pour toute autre raison").

L'A.C.O. recommande plusieurs façons de résoudre ces problèmes interdépendants et le Groupe de travail les fait siennes. Premièrement, il faudrait modifier l'article 20 de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus de façon à ce qu'il n'exige pas le renvoi du détenu au pénitencier d'où il avait été libéré à l'origine. (De plus, des négociations pourraient être entamées et, en fait, ont commencé il y a quelques années, pour que des prisons locales, des bureaux de

ils boivent.) Les conditions spéciales sont actuellement utilisées avec modération et il faudrait qu'il continue d'en être ainsi. (Sur l'échantillon de 205 cas de libération conditionnelle totale analysés (Ottawa et Moncton) au cours de l'étude, 17 seulement comportaient des conditions spéciales, la plupart d'entre elles interdisant la consommation de boissons alcooliques.)

L'obligation de faire restitution à la victime ou à la collectivité comme condition de la libération a été contestée parce que considérée comme anticonstitutionnelle. La CNLC devrait procéder à un examen de cette politique et de sa légalité. De toute manière, cette condition ne devrait être posée que dans les cas où le détenu est nettement en mesure de payer sans que l'obligation de restituer ne crée une pression induite sur lui.

Suspension et révocation

Plusieurs préoccupations ont été manifestées en ce qui concerne les suspensions et les révocations. Le "syndrome de la porte tournante", c'est-à-dire la libération des détenus peu après la révocation de leur liberté conditionnelle pose un problème surtout en ce qui concerne la surveillance obligatoire et est étudié plus loin, à la rubrique "Surveillance obligatoire".

Il semble que la nécessité de donner au libéré conditionnel un état complet et descriptif des motifs à la base de la suspension de sa liberté conditionnelle pose encore des problèmes. En certains cas, l'avis ne consiste qu'en une énumération des conditions violées, qui parfois, suivant des criminalistes consultés, mentionne les violations "dont il est le plus difficile de prouver la fausseté, et omet la raison véritable (mais moins facile à prouver) de la suspension. Les avis de suspension devraient mentionner toutes les violations alléguées et contenir un exposé descriptif du comportement qui a constitué la violation. De plus, il devrait être interdit de décider une révocation aux fins de "prévenir" une violation des conditions. Les agents de libération conditionnelle suspendent parfois la liberté conditionnelle d'un détenu pendant quelques heures ou quelques jours s'ils constatent qu'il boit trop ou que sa situation se détériore, par ailleurs, si gravement qu'il a besoin d'un "choc rapide" ou d'un "retrait" de son mode de vie. Le groupe de travail s'accorde sur la nécessité de ce genre de suspension brève (c'est-à-dire une suspension visant à empêcher une violation des conditions de la libération), mais n'approuve pas le fait que ce type de suspension se transforme en révocation, dans des circonstances normales, une pratique déjà assez rare, semble-t-il.

service de libération conditionnelle ne "perde" pas le libéré et que ce dernier fasse un premier contact avec l'agent de libération conditionnelle.)

- qu'il reste sous la surveillance du directeur de district ou de son représentant désigné. (Cette condition entraîne pour le libéré l'obligation de rendre compte à l'agent de libération conditionnelle.)

- qu'il reste dans une zone désignée (déterminée dans chaque cas et mentionnée dans l'entente de libération conditionnelle) et qu'il ne quitte pas cette zone sans permission préalable de l'autorité désignée. (Cette condition vise aussi à assurer que le service de libération conditionnelle ne "perde" pas le détenu libéré sous condition. Il faudrait, cependant, que les "zones désignées" fassent l'objet d'un réexamen, pour veiller à ce qu'elles ne rappellent pas, comme le disait un agent de libération conditionnelle, l'époque de la "charrette à boeuf". Dans certaines zones désignées, il est en fait interdit au libéré de se rendre dans un autre secteur d'une même grande ville ou il lui faut en obtenir la permission.)

- qu'il obtienne la permission du représentant désigné, s'il veut acheter ou transporter une arme à feu. (Cette condition est plus rigoureuse que celle qui s'applique, en l'occurrence, au grand public, qui est soumis à des lois complexes en matière d'armes à feu. Cependant, cette discrimination n'est pas considérée excessive et la permission peut être accordée aux libérés conditionnels qui ont besoin d'armes à feu pour gagner leur vie par la chasse.)

- qu'il informe le représentant désigné d'un changement d'adresse ou de situation d'emploi. (Cette condition vise à assurer que le service de libération conditionnelle ne "perde" pas le détenu en liberté conditionnelle et traduit aussi une hypothèse fondamentale quant à l'importance qu'il y a, pour le libéré conditionnel, d'occuper un emploi normal pour se réinsérer avec succès dans la société.)

Toutes les autres conditions pourraient être posées à titre de conditions "spéciales" par la CNLC ou à titre "de directives spéciales" de l'agent de libération conditionnelle, si elles sont nécessaires ou opportunes. (Par exemple, l'obligation de se présenter à la police n'existe pas dans tous les corps de police. Par ailleurs, l'abstinence de l'alcool ne devrait être exigée que des libérés qui se mettent en mauvaise posture quand

Le Groupe de travail considère que ces problèmes, et les frustrations qu'ils engendrent, suscitent des préoccupations importantes. Nous hésitons à recommander que soit modifié un changement de structure aussi récent, aussi complexe et aussi controversé que la fusion du SCC et du SNLC, mais nous signalons les problèmes qu'il pose afin qu'il soit suivi de très près dorénavant. L'agent de libération conditionnelle est l'un des plus importants fonctionnaires affectés aux activités de première ligne dans les services correctionnels et l'un de ceux qui doit le plus rendre compte de son travail, et il peut éventuellement exercer une énorme influence sur l'adaptation des détenus après leur libération. Il importe d'accorder toute l'attention voulue aux frustrations des agents de libération conditionnelle.

Les conditions de la libération conditionnelle

Tant les agents de libération conditionnelle que les détenus consultés se sont plaints de l'aspect "intrusion" de certaines conditions de la libération. Certaines conditions s'appliquent à tous les détenus (conditions "générales") tandis que d'autres ne sont posées que lorsque leur besoin en est constaté (conditions "spéciales"). Bon nombre des conditions générales ne concernent pas directement l'activité criminelle, mais visent à empêcher le détenu libéré sous condition de s'engager dans certaines situations (comme l'endettement) qui peuvent contribuer à le ramener sur la voie du crime. D'autres visent à assurer que l'agent de libération conditionnelle a une idée approximative des allées et venues du libéré conditionnel.

Nombre des conditions générales (et certaines des conditions spéciales) sont considérées comme inapplicables et ne servent qu'à "justifier" une suspension qui, en fait, est réellement motivée par d'autres considérations. Des conditions comme l'obligation d'obtenir une permission pour contracter mariage ou pour sortir d'une zone géographique peu étendue, ne correspondent pas aux principes correctionnels officiels d'intervention minimale et de maintien, par le détenu, des droits du citoyen ordinaire. Ces conditions suscitent également un ressentiment considérable chez le libéré, indépendamment de ses autres problèmes.

Le Groupe de travail estime que les conditions générales de la libération conditionnelle devraient être ramenées aux suivantes:

- obliger le détenu à se rendre directement dans le secteur mentionné dans l'entente de libération conditionnelle et de faire acte de présence à son arrivée. (Cette condition vise à garantir que le

libération conditionnelle se sont plaints souvent du volume excessif de travail administratif exigé d'eux, au détriment de l'assistance individualisée. Beaucoup estiment qu'ils consacrent au moins la moitié de leur temps à la paperasserie administrative. Nous croyons, à première vue, que cette proportion est un peu moins élevée, mais la frustration qu'engendrent les travaux d'écriture administrative est très réelle. Il ne faudrait négliger aucun effort pour les diminuer par l'utilisation d'une formule abrégée de rapport et par l'utilisation, dans la mesure du possible, du registre de l'agent de libération conditionnelle, plutôt que de l'obliger à rédiger des rapports à partir de ce registre. En particulier, les rapports trimestriels de surveillance pourraient être réduits à une formule brève qui pourrait être complétée par un rapport descriptif en cas de besoin seulement.

Les agents de libération conditionnelle éprouvent également une certaine frustration à "servir deux maîtres", le SCC et la CNLC. Quoiqu'ils soient employés par le SCC et assujettis à son contrôle administratif, ils doivent aussi rendre compte à la CNLC et, dans une certaine mesure, suivre ses directives. La CNLC, comme organisme chargé de la libération conditionnelle ou de sa révocation, s'intéresse aux conditions de la libération conditionnelle, au degré de surveillance exercée et à l'adaptation du détenu. Les agents de libération conditionnelle n'ont été que récemment (1978) soustraits de l'organisme qui les faisait relever de la CNLC et transférés à celui du SCC, et les tensions de ce transfert se font encore sentir, tant dans les rapports entre les agents de libération et la CNLC qu'en ce qui concerne le nouveau rôle (certains disent le rôle réduit) que jouent les agents de libération conditionnelle dans l'ensemble du système correctionnel fédéral. Bien des agents de libération conditionnelle estiment que le "lien avec la collectivité" de l'activité correctionnelle a souffert et continuera de souffrir de la fusion de la libération conditionnelle et du service des pénitenciers. Par exemple, l'agent de libération conditionnelle a maintenant moins d'influence sur les recommandations de libération conditionnelle parce qu'il n'est plus qu'un membre de "l'équipe de gestion des cas". Un grand nombre d'agents estime que la préparation des cas est devenue, de ce fait, beaucoup plus axée sur les programmes pénitentiaires que sur la collectivité et qu'on ne tient pas suffisamment compte maintenant des aspects des cas intéressant la collectivité. Le nouveau modèle de "cheminement de la carrière", qui favorisera la mutation directe du personnel pénitentiaire de gestion des cas au poste d'agent de libération conditionnelle n'est pas non plus sans susciter des préoccupations, fondées sur les qualifications et l'orientation pénitentiaire" de ces agents, par rapport aux agents de libération conditionnelle.

d'employés compétents et engagés. Le Groupe de travail estime qu'il pourrait être fait un usage plus efficace du secteur privé par l'entremise d'un financement global de services diversifiés et spécialisés offerts aux détenus. Cela ne signifie pas que le SCC doit cesser de recourir au secteur privé pour la surveillance ordinaire de la liberté conditionnelle. En fait, le SCC s'est engagé à augmenter de 10% par année, pendant les trois prochaines années, le nombre des cas confiés aux agences privées. Cependant, nous estimons que l'un des atouts réels du secteur privé, c'est-à-dire ses possibilités en matière de diversification, n'est pas exploité suffisamment. La tendance est tout au plus à l'uniformisation du secteur privé, similaire à celle qui existe dans le secteur gouvernemental.

D'autres voies doivent également être approfondies. Le système des années-personnes du SCC devrait permettre à l'agent de libération conditionnelle d'exercer des activités axées sur l'expansion des ressources dans la collectivité, souvent l'activité qui exige le plus de temps, au début, mais qui promet énormément d'avantages éventuels. Il faudrait étudier davantage l'emploi des bénévoles dans l'activité de surveillance. Le bénévolat peut être efficace dans certains genres de cas (CAVIC, 1979). Il peut aussi être un moyen efficace, par rapport au coût, de fournir une surveillance ou une assistance intensive. Enfin, et c'est là le plus important, il donne au public la possibilité de participer à l'activité correctionnelle. La mise en place d'un programme de bénévolat convenable peut exiger, au début, de très grands engagements (qui resteront considérables par la suite) en termes de temps, de sélection et de formation, et engendrer des frustrations, mais il s'est révélé efficace dans certaines situations. La direction du SCC devrait encourager les programmes de surveillance bénévoles dans le cadre de sa politique en matière de participation des citoyens.

Moral du personnel

C'est presque un lieu commun de dire que le moral est bas dans les régions. Pendant nos consultations, la situation s'est peut-être aggravée à la suite de la mauvaise publicité faite récemment au sujet des incidents violents ainsi que par l'importance accrue accordée aux rapports écrits et au respect des délais de production de ces rapports. Les agents de

ressources communautaires existantes, d'amplifier la mise en place de nouvelles ressources communautaires, de permettre une évaluation plus rationnelle des activités des agents de libération conditionnelle et d'assurer un meilleur emploi en termes d'efficacité-coût, du personnel et des fonds actuels de l'État. Il se peut que ce modèle ne soit pas entièrement adaptable aux services correctionnels fédéraux, qui s'occupent, par exemple, des criminels beaucoup plus dangereux et disposent de beaucoup moins de bénévoles, mais nous estimons qu'il offre d'énormes possibilités d'application dans notre système.

Mais, pour être efficaces, les efforts en vue d'appliquer le modèle de "médiation" doivent être plus actifs. Il faudra que soient mis à la disposition des directeurs de district de la libération conditionnelle des fonds qu'ils pourront affecter avec flexibilité à la formation, aux soins psychiatriques, à l'achat d'outils, à la consultation de conseillers matrimoniaux ou à n'importe quel service jugé nécessaire dans un cas donné. Il faudra établir des relations plus étroites, au niveau des cadres supérieurs, avec certains organismes clés qui fournissent des services intéressant l'activité correctionnelle. L'application du modèle exige aussi des ententes types permettant de réserver des places dans les organismes de formation professionnelle. Le modèle exige qu'on s'applique grandement à aider les agents de libération conditionnelle, qui sont souvent formés en vue de l'assistance individualisée et affectés à ce genre de travail, à s'adapter à l'orientation nouvelle que comporte le modèle de la "médiation".

Il faudrait aussi faire un usage plus efficace des organismes privés canadiens d'assistance postpénale, comme les sociétés John Howard et Elizabeth Fry, qui assurent une surveillance et assistance postpénale aux personnes relevant du secteur correctionnel. La part du rôle que jouent ces sociétés dans la surveillance de la liberté conditionnelle, a régulièrement diminué depuis 13 ans. Alors qu'elles étaient chargées de la surveillance de plus de 70 % des cas au début de cette période, elles n'en surveillaient plus qu'environ 15 % en 1979 (Jubenville, 1980). Indépendamment de tous les aspects que soulève cette tendance (coûts, application des normes de surveillance, etc.), c'est là une tendance alarmante, compte tenu de la contribution inestimable que le secteur privé peut apporter en fournissant une diversité de services dans la collectivité. Aucun service correctionnel de l'État ne peut espérer appliquer tous les programmes nécessaires pour répondre aux divers besoins des détenus. Ces divers programmes peuvent cependant être mis en oeuvre par d'autres ministères et par le secteur privé. Mais au Canada, le secteur privé est, en partie à cause de la baisse du nombre des cas qui lui sont confiés, au bord de la crise, tant en ce qui concerne le financement que le maintien d'un noyau

millions de dollars, durant l'année financière 1980-1981, à 86 contrats pour des services de ce genre et prévoyait y consacrer environ 10 millions de dollars en 1981-1982. Les responsables des services correctionnels de la province estiment que leur activité est plus efficace depuis qu'ils ont adopté ce modèle de "médiation" et abandonné le système normal de gestion d'un nombre déterminé de cas.

Suivant le modèle de surveillance par équipe appliqué en Ontario, les besoins exposés par le probationnaire sont évalués par une équipe d'agents de surveillance qui ont toute liberté de décider de la fréquence ou du genre des contacts qu'il y a lieu d'avoir avec le client. La première place est accordée, en fait, non pas à l'obligation de se présenter régulièrement à l'agent ni à l'intervention de ce dernier sous forme d'assistance individualisée, mais à l'obtention des services nécessaires par l'intermédiaire des membres de l'équipe de surveillance, dont chacun se spécialise dans l'obtention d'une certaine forme de service pour le probationnaire.

Environ la moitié des bureaux de probation sont structurés selon le modèle de la surveillance par équipe, suivant lequel les besoins et les progrès du client sont discutés à des réunions hebdomadaires auxquelles assistent tous les agents de surveillance. Ces derniers sont, en fait, "évalués" non pas en fonction de leur application de normes relatives à la fréquence des contacts ou d'autres méthodes traditionnelles, mais en grande partie par leurs collègues, durant les réunions de l'équipe, où chaque cas est étudié par tous les agents.

Dans le cas de la plupart des agents de surveillance, l'équipe décide si le probationnaire a besoin d'un service "primaire" et le cas est confié à l'agent qui se spécialise dans l'obtention de ce service. Ceux dont le cas comporte plus d'un besoin sont, naturellement, aidés par les autres agents compétents. Si le cas ne se prête pas à une intervention ou si la surveillance et le contrôle sont jugés comme le premier besoin du probationnaire, ce dernier est confié à un agent de surveillance qui met l'accent sur des visites et un contrôle fréquents. Cet agent agit également en quelque sorte comme "contrepois" envers ceux de ses collègues qui veulent maintenir la surveillance dans un cas précis alors que le reste de l'équipe s'interroge sur son opportunité.

Le Groupe de travail recommande que le solliciteur général du Canada étudie de plus près la possibilité d'adapter à ses activités ce genre de modèle "équipe/médiation". Cette formule offre la possibilité d'améliorer les chances de succès en matière de prestation des services aux libérés conditionnels, d'améliorer la communication et la collaboration avec les

choses sur "l'effet différentiel" de l'intervention de différents agents: en d'autres termes, quel effet exercent divers agents de libération conditionnelle par leurs diverses interventions sur divers détenus? On sait que l'intervention correctionnelle rend manifestement certaines personnes "pires" et d'autres "meilleures", mais on ne saurait dire quel effet se produira suivant l'intervention de tel agent sur tel détenu.

Le Groupe de travail estime que les efforts en matière de surveillance de la liberté conditionnelle devraient porter en partie sur une recherche plus poussée au sujet des fonctions de la libération conditionnelle et des effets que ces fonctions ont, prises individuellement, sur les détenus et les libérés conditionnels. Nous croyons que la liberté conditionnelle restera probablement, longtemps encore, un élément du système correctionnel et il faudrait que le secteur judiciaire mise sur ses forces éventuelles, au lieu de la négliger à cause de ses faiblesses évidentes.

Depuis l'étude du Groupe fédéral de travail sur l'Agence fédérale de correction (1977) on a accordé une importance accrue au modèle de libération conditionnelle dit de "médiation", suivant lequel l'agent de libération conditionnelle n'essaie pas de fournir directement ou de doubler les services disponibles dans la collectivité, mais fait en sorte de mettre ses libérés sous condition en rapport avec les services dont ils peuvent avoir besoin: agences de placement, services de consultations, d'assistance sociale individuelle, enseignement ou formation professionnelle et ainsi de suite.

C'est là un modèle dont l'application est souhaitable à maints égards. Il entraîne l'emploi le plus efficace des ressources correctionnelles, à une époque où la concurrence est de plus en plus vive pour l'obtention des ressources financières affectées à ce secteur. Suivant ce modèle, les détenus utilisent les services communautaires offerts au grand public, au lieu de programmes distincts mis en oeuvre expressément pour eux. Il n'oblige pas l'agent de libération conditionnelle à être un "homme à tout faire pour tous les détenus libérés sous condition".

Deux membres du Groupe de travail se sont rendus au Service de probation du ministère des Services correctionnels de l'Ontario pour se renseigner sur la façon dont il applique le modèle de "médiation" et la surveillance en équipe des probationnaires. L'Ontario affecte des fonds considérables à un programme d'acquisition de services, pour ses clients en liberté surveillée, ceux d'organismes privés et publics spécialisés, entre autres, dans la recherche d'emplois, le traitement de la toxicomanie et le counselling. Elle a affecté plus de sept

Nous étudierons ci-après la question de la surveillance
de la libération conditionnelle sous quatre rubriques: effica-
cité, moral du personnel, conditions de la libération condition-
nelle et suspension ou révocation.

Efficacité

Durant nos entretiens avec les agents de libération con-
ditionnelle, nous avons été frappés par le manque manifeste, chez
eux, du sentiment d'une "mission à accomplir". Cette lacune
tient, dans une certaine mesure, à l'opinion qu'ils ont que "rien
ne marche" en matière correctionnelle. Elle s'est amplifiée à la
suite de la mise en vigueur récente de "normes minimales" de sur-
veillance, qui précisent la fréquence des contacts que les agents
de libération conditionnelle doivent avoir avec les détenus, mais
qui ne contiennent pratiquement aucune indication sur ce que
devrait être la teneur de ce contact (SCC: Manuel de gestion des
cas, 1980). Certains agents de libération conditionnelle ont
parfois qualifié de "contrôle de la quantité" cette importance
nouvelle accordée à la surveillance.

Si les efforts accomplis récemment pour contrôler davan-
tage l'activité des agents de libération conditionnelle et le
compte rendu qu'ils doivent en faire étaient probablement invi-
tables, ils n'en soulèvent pas moins la question de la qualité,
du contenu ou de la "vocation" de la libération conditionnelle.
Qu'est-ce que l'agent de libération conditionnelle cherche, ou ne
doit pas chercher, à réaliser?

Il n'y a actuellement aucune réponse définitive à la
question de savoir quelles actions sont efficaces avec les déten-
nus en liberté conditionnelle, à quelle condition et dans quelle
mesure. Les agents de libération conditionnelle exercent une
grande variété de fonctions, comme nous l'avons vu auparavant:
ils fournissent une aide concrète aux personnes récemment
relâchées du pénitencier, ils essaient de les aider à trouver du
travail ou à obtenir une formation, un enseignement ou tout autre
aide au sein de la collectivité, ils leur donnent des conseils
et ils observent sporadiquement leur comportement dans la
collectivité. Leur travail varie suivant chaque libéré
conditionnel. Les recherches sur l'efficacité de la libération
conditionnelle sont fort claires sur l'effet que "la libération
conditionnelle" (au sens très général du terme) et qu'une charge
de cas moins lourde ont sur la récidive: c'est un effet peu
mesurable. Cependant, peu de travaux de recherches ont porté sur
les services fournis ou les activités mises en oeuvre par les
agents de libération conditionnelle, en vue de déterminer dans
quelle mesure nous accomplissons avec succès chacune de ces
fonctions et, pour autant qu'il y ait succès, si ce succès a un
effet quelconque sur la récidive. On sait également peu de

Certains des problèmes posés par ces recherches sont étudiés plus loin. L'importance accordée à la surveillance de la liberté conditionnelle en a subi le contre-coup, en particulier à une époque où se manifeste un conservatisme croissant, et vu l'efficacité prouvée de l'emprisonnement en matière d'incapacitation: la prison tient les criminels loin de leurs victimes éventuelles, ce que ne fait pas (ou pas aussi efficacement) la liberté conditionnelle.

Et cependant, la prison est une façon très coûteuse d'empêcher la perpétration d'un crime ou (comme le prétendent certains) de la retarder de quelques mois. En outre, la prison, par son caractère même, entraîne des conséquences négatives: elle démoralise le détenu, le rend amer, rompt ses liens avec la société normale et l'écarte des ressources dont il aura besoin pour s'y réinsérer; il y apprend des moyens de commettre le crime et le mépris de la justice et elle l'amène à se prédisposer une vie qui se continuera dans le crime. À cause de ces facteurs, la prison a très peu de chance, de l'avis du Groupe de travail, de "travailler" à la prévention du crime ou à la réduction de sa gravité par d'autres moyens que la neutralisation.

La libération conditionnelle, quelle que soit son efficacité actuelle, ne subit pas d'impact aussi près l'effet des facteurs qui empêchent effectivement l'emprisonnement d'"œuvrer" en ce sens. Même si le détenu considère ordinairement la liberté conditionnelle comme oppressive, punitive, arbitraire et inefficace, il n'en demeure pas moins qu'elle s'exerce au sein de la collectivité, où le détenu agit en interaction avec les conditions qui contribuent à la criminalité. Contrairement à l'emprisonnement, elle offre donc au détenu, à tout le moins, de faire face aux conditions qui paraissent engendrer le crime dans le milieu naturel où il se produit et continuera de se produire, quelle que soit la longueur de la peine que le détenu purgera avant d'être relâché. De plus, la libération conditionnelle est beaucoup moins coûteuse que l'emprisonnement: la surveillance d'un détenu en liberté conditionnelle coûte environ \$2 000 par année, contre environ \$25 000 pour le garder en prison pendant un an (coût moyen).

Malgré ce qui précède, les efforts consentis en faveur de la liberté conditionnelle et pour améliorer son efficacité paraissent beaucoup moins nombreux que les activités en faveur de l'incarcération pénitentiaire. La libération conditionnelle est considérée surtout du point de vue de son faible coût par rapport à l'incarcération pénitentiaire et la volonté ou la capacité d'y consacrer plus de ressources en vue de l'améliorer sont restreintes.

modifier les décisions, mais seulement d'enquêter sur les plaintes et d'essayer de négocier une solution avec les parties). Cependant, il ne s'agit pas là d'une opinion unanime du groupe de travail! c'est pourquoi nous bornons à recommander que des discussions soient entamées sur cette possibilité. Certains des membres du groupe de travail iraient toutefois plus loin et appuieraient le pourvoi en appel à un organisme extérieur sur le fond des décisions rendues en matière de libération conditionnelle.

Deux réformes, actuellement entreprises, des dispositions de sauvegarde inscrites dans la procédure des libérations conditionnelles concernent aussi la responsabilité de rendre compte. La CNLC permet en effet à des personnes de formation juridique ou autre d'"assister" les détenus aux audiences sur la libération conditionnelle totale ou sa révocation, sans toutefois qu'ils puissent "représenter" le détenu. La distinction entre "assister" et "représenter" n'est pas claire pour nous et reste à voir, mais le groupe de travail considère cette réforme comme un pas de nature à augmenter la "visibilité" de la Commission, l'exercice de sa responsabilité de rendre compte et l'impartialité que le public en perçoit. La seconde réforme qui pourra être apportée consistera à fournir aux détenus, par écrit, certaines données tirées de leur casier judiciaire et dont se servira la CNLC pour statuer sur leur sort. Au moment de la rédaction du présent rapport, on n'avait pas encore établi quelles données seraient mises à la disposition des détenus et sous quelle forme (résumée ou détaillée). Le Groupe de travail appuierait dans toute la mesure du possible la divulgation de certaines données au détenu, compte tenu de la nécessité de protéger les tiers et de respecter la confidentialité. Ces réformes, si elles sont convenablement mises en oeuvre, amélioreraient la précision des dossiers et permettraient aux détenus et à leur représentant de préparer leurs demandes de libération conditionnelle de façon mieux avertie.

LA SURVEILLANCE DU DÉTENU EN LIBERTÉ CONDITIONNELLE

Sous cette rubrique, nous étudierons tous les aspects de la surveillance au sein de la collectivité, sauf ceux qui portent exclusivement sur la surveillance obligatoire (voir plus loin). Donc, nos observations sur la "surveillance de la libération conditionnelle" s'appliqueront ordinairement aux cas de surveillance obligatoire.

La surveillance de la liberté conditionnelle a suscité un grand nombre de critiques à la suite de recherches qui n'ont pas réussi à démontrer que la surveillance au sein de la collectivité ait un effet global quelconque sur la récidive (Axon, 1980).

Néanmoins, ces chiffres, si on les examine en fonction de ce que l'on sait du mandat du Comité et du processus de révision interne, permettent d'affirmer qu'il y aurait lieu de renforcer le processus de réexamen des décisions de libération conditionnelle.)

Nous recommandons que le Comité de révision interne soit constitué comme organe distinct au sein de la CNLC et ne comprenne pas, parmi ses membres, des personnes appartenant également à d'autres jurys de la CNLC. Ce Comité devrait être habilité à casser une décision dont il se dissocie substantiellement. Il faudrait que le Comité tienne des audiences, fixe des délais maximaux pour l'audition des causes et la signification de ses décisions aux détenus et il faudrait qu'il définitisse une procédure permettant de transmettre par écrit à tous les commissaires de la CNLC tout précédent ou toute décision d'importance. Il faudrait étudier la possibilité de permettre au SCC de contester l'octroi d'une libération conditionnelle ou d'une libération conditionnelle de jour devant le Comité de révision interne, s'il n'est pas d'accord avec la décision quant au fond, mais il faudra veiller à ce que cette procédure ne retarde pas, sauf pendant un très court laps de temps, l'émission de la décision finale sur la libération conditionnelle.

Une fois institué un mécanisme de réexamen interne plus ferme et plus efficace, il faudrait que le Solliciteur général entame des pourparlers avec l'Enquêteur correctionnel* en vue de déterminer s'il serait possible, compte tenu des ressources existantes et éventuelles, que les plaintes sur les libérations conditionnelles soient renvoyées à l'Enquêteur correctionnel. Il a déjà été question, par le passé, d'élargir son mandat, et la décision de ne pas donner suite au projet a été en partie causée par l'énormité de la charge de travail éventuelle. Le Groupe de travail espère que le renforcement des mécanismes internes de travail en appel pourront dissiper certaines des craintes sur la charge de travail qu'entraînerait, pour l'Enquêteur, la prise en charge des cas de libération conditionnelle, puisque les détenus devraient d'abord épuiser les recours internes avant d'en appeler à l'Enquêteur correctionnel.

La plupart des membres du Groupe de travail estiment qu'il n'est pas suffisant d'avoir un seul mécanisme interne de réexamen des décisions rendues par le système correctionnel et qu'il serait utile qu'il y ait un fonctionnaire du genre "ombudsman" habilité à réexaminer les cas (cependant, il convient de noter que l'Enquêteur correctionnel n'a pas le pouvoir de

* L'Enquêteur correctionnel est une sorte d'"ombudsman des pénitenciers" nommé en vertu de la Loi sur les enquêtes pour enquêter et faire des recommandations sur les plaintes des détenus (mais il rend compte au Solliciteur général, et non au Parlement).

Questions relatives à la responsabilité de rendre compte

La CNLC est "exclusivement compétente et a entière discrétion" pour accorder ou refuser la libération conditionnelle, ce qui veut dire que le seul réexamen possible de ses décisions par un organisme de l'extérieur ne peut être fait que par la Cour fédérale, et seulement pour des motifs concernant la procédure. Seul le Comité de révision interne (CRI) de la Commission même peut réexaminer les décisions de libération conditionnelle quant au fond.

Pour plusieurs raisons, le Comité de révision interne n'est pas un mécanisme de réexamen aussi fort qu'il le devrait et nous recommandons qu'il soit renforcé. Premièrement, et c'est là un point qui concerne le thème développé tout au long de notre exposé sur la nécessité de préciser davantage les critères, il est gêné par le manque d'une formulation de politiques précise où il puisse situer et en fonction de laquelle il puisse évaluer les décisions dont le saisissent les détenus qui font appel. Deuxièmement, il n'a pas de statut spécial au sein de la CNLC et ses membres sont également membres de la Commission elle-même et peuvent être enclins à casser les décisions de leurs collègues. Troisièmement, ses critères d'après lesquels il peut casser une décision ou en émettre une nouvelle sont extrêmement restrictifs. Ils exigent qu'il soit constaté qu'il y a eu erreur en fait ou en droit, que des données importantes n'ont pas été considérées ou n'étaient pas disponibles ou que les raisons données par le premier jury ne justifient pas la décision rendue. C'est dire que le CRI peut rarement renverser une décision, ne substitue jamais son jugement à celui du premier jury et n'exerce qu'occasionnellement un effet sur les politiques ou les pratiques de la Commission. Quatrièmement, il se peut que les détenus ne soient pas très au courant du processus de révision interne et sa présence effacée ainsi que la présence de ses membres dans les autres jurys de la CNLC nuisent à sa crédibilité.

Les statistiques sur les travaux du Comité de révision interne indiquent qu'il est utilisé d'une façon assez limitée. De toutes les décisions de la CNLC portant refus de la libération conditionnelle ou de la libération de jour et révocation de la libération conditionnelle, de la libération de jour ou de la surveillance obligatoire, environ 600 par année font l'objet d'une plainte présentée au Comité de révision interne. Sur les 141 décisions réexaminées du 1^{er} juillet au 30 septembre 1980, 117 ont réaffirmé la décision originale et seulement 10 ont abouti à la cassation d'un refus ou d'une révocation de la libération conditionnelle. (Il est impossible de dire, naturellement, ce qui constituerait un taux de cassation "convenable".

D'aucuns affirment aussi que souvent les nouveaux membres de la CNLC entreprennent leurs fonctions sans comprendre suffisamment le processus de la libération conditionnelle. Nous ne sommes pas en mesure de préciser quel genre de formation devraient avoir les membres de la Commission (puisqu'en fait, on ne s'entend pas sur la définition d'une "bonne décision"), mais il est évident qu'il faut accorder aux nouveaux membres suffisamment de temps pour qu'ils puissent se familiariser avec les politiques et les procédures de la Commission et se renseigner un peu sur la façon dont elles sont appliquées en pratique. Les nouveaux commissaires ne devraient participer à aucune décision sur les cas avant de s'être familiarisés avec le système.

Le deuxième modèle dont nous avons pris connaissance, qui est appliqué aux États-Unis dans quatre États, consiste à engager les membres de la Commission de libération conditionnelle en fonction du système de nomination au mérite en vigueur dans la fonction publique. Ce modèle réduirait probablement le degré ou la fréquence des nominations inopportunes, mais il exige des décisions quant à la définition formelle des types de qualifications que les candidats devraient posséder. Il pourrait entraîner une présence excessive de spécialistes du secteur correctionnel et il institue une titularisation au sein de la fonction publique (après une période probatoire), ce qui ne serait peut-être pas souhaitable dans un domaine aussi mouvant que le secteur correctionnel.

Le Groupe de travail n'a pu s'entendre sur un système qui permettrait d'arriver à l'équilibre voulu entre l'indépendance en matière de nomination et la nécessité de respecter certaines normes (non définies) en matière de qualifications. Nous avons cependant trouvé, dans d'autres juridictions, des idées intéressantes qui mériteraient d'être étudiées plus amplement que nous avons pu le faire. L'une d'elles, appliquée aux États-Unis dans quelques États, consisterait à établir un organisme de sélection qui serait chargé d'établir, pour le gouverneur en conseil, une liste de personnes pouvant être nommées à la CNLC. Cet organisme de sélection serait composé de personnes choisies tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration gouvernementale, ayant une expérience et une connaissance reconnues du secteur du droit pénal. Un équilibre entre les membres choisis dans le secteur public et ceux du secteur privé ainsi qu'entre les membres dont l'activité est orientée vers le secteur pénitentiaire et ceux dont l'activité est axée sur la collectivité, contribuerait à favoriser l'équilibre au sein de la Commission. Cependant, ce modèle suscite quelques réserves, du fait que la qualité des nominations serait déterminée par la qualité de l'organisme de présélection lui-même, laquelle, à son tour, ne serait pas garantie.

injustices créées par la loi et les circonstances, et il faudrait la remettre en vigueur.

La nécessité ou l'opportunité d'une date quelconque d'admissibilité à la libération conditionnelle est aussi une question à débattre, que nous abordons au chapitre IV en même temps que d'autres questions relatives à l'admissibilité.

Sélection et formation des membres de la CNLC

Tout organisme, malgré les impératifs dictés par la loi, par son organisation, par sa structure et par les précédents, est également influencé dans une certaine mesure par les personnes qui y travaillent. C'est un thème qui a été abordé, dans le contexte pénitentiaire, devant le sous-comité MacGuigan (1977). En matière de libération conditionnelle c'est une question probablement plus importante encore, puisque la libération conditionnelle est accordée par un petit nombre de personnes agissant très indépendamment les uns des autres et prenant des décisions "absolument discrétionnaires" concernant la vie d'un grand nombre d'autres personnes.

Il n'existe aucun critère officiel présidant à la nomination des membres de la Commission canadienne des libérations conditionnelles. Ces membres sont nommés par le gouverneur en conseil sur recommandation du Solliciteur général. Dans une certaine mesure, le fait qu'il ne soit exigé des membres aucune qualification définie découle du principe que la CNLC doit refléter la collectivité en général et non représenter une discipline, un point de vue ou un secteur de connaissance particuliers (mais elle peut, prise globalement, représenter plusieurs disciplines). Le Groupe de travail est d'avis qu'on ignore ce qui fait un "bon" commissaire, en partie du moins parce que les objectifs de la libération conditionnelle et la définition d'une "bonne décision" en cette matière ne sont pas arrêtés. C'est pourquoi nous ne nous aventurons pas à préciser les qualifications qui devraient être exigées des membres de la CNLC et nous ne préconisons pas non plus un système obligeant à choisir un ou plusieurs de ses membres dans diverses disciplines déterminées.

Cependant, les membres de la Commission peuvent influencer sur la qualité de la justice rendue et, ce qui est aussi important, sur l'image de la justice perçue par le public. Certaines nominations à la CNLC sont de caractère quasi-politique, une pratique inopportune car elle porte préjudice à la crédibilité de la Commission tout entière et peut gêner sa capacité de contrôler la politique et son application particulière par chacun des intéressés.

ignorent cette disposition et condamnent des personnes à qui elle peut s'appliquer, comme si elles étaient admissibles à la liberté conditionnelle après avoir purgé le tiers de leur peine. La CNLC est tout à fait capable d'établir les distinctions voulues entre ces personnes et les autres détenus, sans qu'elle doive être liée par une règle inflexible de ce genre. Il faut éviter la tendance à compliquer le régime déjà obscur de l'admissibilité. Enfin, cette disposition semble se prêter fortement à des variations entre les régions.

Cependant, ce qui est plus important encore, il n'existe plus de disposition prévoyant la libération conditionnelle totale d'un détenu avant qu'il n'ait purgé le tiers de sa peine. La "libération conditionnelle à titre exceptionnel" a été abolie en 1978 dans le cadre des réformes dites "Ordre et sécurité publiques" adoptées en vue d'élargir les pouvoirs du secteur criminel (Bill C-51). L'ancienne "libération conditionnelle par exception" permettait la libération d'un détenu n'importe quand avant qu'il n'ait purgé le tiers de sa peine, moyennant "circonstances spéciales" (1976: Règlement de la libération conditionnelle, 2(21)). Ce pouvoir n'a pas été beaucoup utilisé et, à notre avis, n'a pas fait l'objet d'abus. En vertu d'une forme très limitée de libération conditionnelle à titre exceptionnel, mise en vigueur en 1979 à la demande de certaines provinces, ce pouvoir peut actuellement être utilisé dans le cas des détenus atteints d'une maladie terminale, qui font l'objet d'une ordonnance d'expulsion, ou à qui l'incarcération prolongée causerait probablement un grave dommage physique ou mental. Depuis deux ans qu'elle existe, cette nouvelle forme de libération conditionnelle accordée à titre exceptionnel n'a été appliquée qu'à très peu de cas et la plupart du temps en vue de l'expulsion. Elle est pratiquement inapplicable aux autres cas de détention, à part celui des détenus passibles d'expulsion.

Le Groupe de travail recommande que le pouvoir d'accorder la libération conditionnelle à titre exceptionnel soit rétabli et s'applique à tout cas de détention où des circonstances spéciales permettent de croire que la libération avant que soit purgé le tiers de la peine se ferait dans un but de commiseration, d'équité ou de justice. Notre exposé antérieur sur les "sous-produits" de la libération conditionnelle en matière d'atténuation de la peine a montré l'importance du rôle que joue la CNLC pour corriger les injustices et les anomalies créées par la loi ou les organismes chargés de l'appliquer. De plus, c'est un des principes de la justice discrétionnaire que la loi ne saurait imaginer, anticiper ou prévoir toute l'incroyable variété des comportements humains, des circonstances et des actes criminels qui se présenteront. La libération conditionnelle à titre exceptionnel est un pouvoir qui a été utilisé avec modération, par le passé, pour compenser certaines des anomalies et des

diverses approches et la CNLC n'est tenue d'en adopter aucune et ne devrait, en fait, n'en adopter aucune à moins qu'elle convienne à notre système et à notre formulation des objectifs de la libération. Toutefois, nous croyons essentiel que la CNLC précise encore davantage ses critères de libération conditionnelle. Pour ce faire, il faudrait qu'elle ait une meilleure compréhension des pratiques suivies actuellement. Enfin, les préoccupations concernant les disparités ne pourront donner lieu à des mesures correctives que si les décisionnaires sont convaincus qu'il existe effectivement un problème de disparité.

Les dates d'admissibilité à la libération conditionnelle

Depuis dix ans, on observe un resserrement de beaucoup des contraintes imposées au pouvoir discrétionnaire d'accorder la libération sous ses diverses formes. Parmi ces contraintes, citons la peine minimale que doit purger le détenu reconnu coupable d'un meurtre au premier degré avant d'être admissible à la libération conditionnelle totale, c'est-à-dire 25 ans de pénitencier (période qui peut être réduite moyennant recours aux tribunaux après 15 ans) et la période de 10 à 25 ans que doit passer au pénitencier, suivant le juge qui a rendu la sentence, le détenu reconnu coupable d'un meurtre au second degré (période qui peut également être réduite après 15 ans). Nous trouvons que ces longs délais d'admissibilité, dans le cas des condamnés pour meurtre, sont inhumains, injustifiés et de nature à compromettre sérieusement le bon ordre dans les pénitenciers. Nous recommandons ailleurs dans notre rapport qu'ils soient réducibles par voie de requête aux tribunaux pouvant être présentée à une date plus rapprochée, de manière à ce qu'ils soient plus conformes aux dispositions d'admissibilité prévues pour les autres peines d'emprisonnement à vie (voir rubrique "Groupes spéciaux de détenus", chapitre IV).

En outre, on a inscrit dans le Règlement sur la libération conditionnelle une disposition (8(1)) stipulant que les détenus reconnus comme "violents" doivent purger la moitié de leur peine (au lieu du tiers exigé ordinairement) avant d'être admissibles à la libération conditionnelle totale. Que cette prolongation se veuille comminatoire ou qu'elle vise à frapper le détenu d'incapacité, nous la jugeons inacceptable. La grande majorité des juges qui prononcent des sentences au Canada

* Pour être classé comme criminel "violent" au sens de cette disposition, le détenu doit être ainsi désigné par la CNLC et avoir reçu une peine de 5 ans d'emprisonnement ou plus pour un crime punissable d'une peine de 10 ans ou plus et il doit avoir commis un crime ayant gravement mis en danger ou blessé quelqu'un ou lui ayant causé un grave dommage psychologique. Ce criminel doit aussi avoir dans son casier judiciaire la mention d'un crime semblable l'ayant fait condamner à une peine dont l'expiration ne doit pas remonter à plus de 10 ans.

motiver une décision en matière de libération conditionnelle et il faudrait qu'il y ait des échanges de vue avec les commissaires régionaux sur leur conception de la libération conditionnelle. On se rappellera que des études antérieures ont été faites sur les diverses catégories de facteurs et sur la justesse suivant laquelle ils permettent de "prédire" l'octroi de la libération conditionnelle: facteur juridique, structurel ou organisationnel (par exemple crime commis, durée de la peine, région et procédures de vote), caractéristiques du cas (par exemple la situation de famille) et estimation du risque de récidive. L'étude devra porter sur tous ces facteurs et comporter des données sur la conduite du détenu et sa participation aux programmes en vigueur dans le pénitencier, puisque ces deux facteurs n'ont pas fait l'objet d'une recherche poussée du point de vue de l'influence qu'ils exercent sur la libération conditionnelle. (La CNLC a effectivement entrepris la planification d'une étude détaillée sur ses décisions, mais comme il reste encore à déterminer les détails de la méthode à employer, nous ne pouvons pas dire si cette étude répondra aux besoins susmentionnés.)

Le but de cette étude doit être double. Premièrement, elle doit déterminer le niveau des "variations inexplicables" (disparités ne se prêtant à aucune explication) dans les décisions de libération conditionnelle. Il est évident qu'on doit s'attendre à une certaine part de variation qui est, certes, souhaitable (suivant la nature de la variation); mais il est nécessaire de déterminer d'abord l'ampleur des variations inexplicables, pour que les décisionnaires puissent s'occuper activement des répercussions de cette variation sur leur politique. Deuxièmement, les conclusions de l'étude quant aux courbes des variations (explicables) qu'on peut observer permettront aux responsables de l'élaboration des politiques de décider (1) dans quelle mesure ces influences sont désirables, (2) s'il y a lieu de les modifier et (3) s'il faudrait les officialiser pour guider d'une manière mieux définie les décisions futures, afin d'éviter des disparités par la suite.

L'approche décrite ci-dessus est similaire à celle des "principes directeurs" (voir le chapitre intitulé "Grandes orientations en matière de libération"), dont certaines applications pratiques ont provoqué, aux États-Unis, de vives réactions, tant négatives que positives. Une bonne part de ces réactions ont été causées par la teneur d'une ou deux applications de l'approche en question dans certains États. Nous tenons à préciser qu'en recommandant une étude de la libération conditionnelle qui pourrait éventuellement conduire à des principes directeurs objectifs et déterminés pour les décisions futures, nous ne préconisons aucune approche particulière. Le modèle basé sur les principes directeurs se retrouve dans

au sens de permettre de "prédire" une décision de libération conditionnelle d'après la connaissance des facteurs d'un cas. Les données sur ces facteurs ne rendent compte que d'une très faible proportion des variations entre les décisions de libération conditionnelle. Cela peut tenir à plusieurs raisons, dont le petit nombre de renseignements disponibles et une relation non uniforme (i.e. variable) entre les facteurs des cas et les décisions de libération conditionnelle.

Hann (1980) signale plusieurs facteurs qui peuvent contribuer à la variabilité des décisions de libération conditionnelle. Premièrement, on observe de fortes variations dans les taux annuels de libération conditionnelle (qui s'échelonnent entre 25 % et 61 % de 1967 à 1978). Deuxièmement, les taux de libération conditionnelle comportent de fortes variations d'une région à l'autre (en 1978, les deux régions situées aux extrêmes ont eu une différence absolue de 26 %). Le Québec et la région atlantique ont les taux de libération conditionnelle les plus élevés et celles du Pacifique et des Prairies les taux les plus faibles. Cependant, l'analyse faite par Hann des caractéristiques des détenus suivant les régions l'amène à conclure que ces différences entre les taux de libération conditionnelle ne tiennent pas, selon toute apparence, à des différences dans les genres de cas traités dans les différentes régions. Il conclut que les variations annuelles dans les taux de libération conditionnelle (qui suivent les mêmes courbes au niveau régional) sont probablement un produit d'une politique généralisée de la CNLC relativement aux niveaux des libérations accordées. (Les données régionales tirées de notre base de données amènent à croire que les différences entre les taux de libération conditionnelle des diverses régions ne sont pas expressément liées aux taux de succès des libérations conditionnelles ou de la surveillance obligatoire. L'ensemble des taux des régions en matière de libérations accordées, pour la période de 1974 à 1980, a varié de 19 % d'un extrême à l'autre, mais il ne semble pas relié à des différences quant au taux régional de réussite. Voir le Tableau A-23).

Le Groupe de travail estime qu'il est essentiel que la politique de sélection des détenus admis à la libération conditionnelle soit définie de façon plus claire et plus précise, mais nous ne sommes pas parvenus à un accord sur la nature ou les caractéristiques que devraient avoir les critères. Nous avons cependant convenu qu'il faudrait faire une étude détaillée des décisions de la CNLC. Dans l'ensemble, cette étude devrait être centrée sur une recherche empirique des décisions rendues ces dernières années en matière de libération conditionnelle, en vue de déterminer quantitativement la contribution des divers facteurs à ces décisions. De plus, il faudrait qu'une étude soit effectuée sur les "raisons" précises données au détenu pour

Ainsi que nous l'avons déjà dit, l'un des grands points dont se plaignent les agents de préparation des cas dans certaines régions est qu'il est extrêmement difficile de voir comment une politique de libération conditionnelle influe vraiment sur les cas ou de prédire comment un cas donné sera reçu par chacun des membres de la Commission. Certes, il n'est peut-être pas tout à fait souhaitable que les agents de préparation des cas soient en mesure de "prédire" avec une exactitude absolue les décisions de la Commission, car ils pourraient orienter leur recommandation en conséquence.* Toutefois, il est souhaitable que la politique de libération conditionnelle et son application à chaque cas soient bien comprises tant par les décisionnaires que par ceux qui expliquent au détenu les modalités de sa libération, préparent la documentation connexe et aident le détenu à accepter et à suivre un ensemble de programmes correctionnels propres à conduire à une libération anticipée ou à être modifiés par elle.

De nombreuses études sur les décisions de la CNLC ont donné des résultats intéressants. Il existe une abondante documentation sur la conclusion selon laquelle les décisions de la CNLC concordent avec les recommandations faites dans chacun des cas, surtout celles des agents de libération conditionnelle dont le cadre de travail les situe le plus près possible de la CNLC. D'autres conclusions donnent à croire que les décisions de la CNLC sont davantage influencées par des facteurs tenant au passé criminel du détenu (sa gravité, sa durée et sa constance) que par des facteurs personnels ou biographiques comme l'âge, le sexe, la race, la classe sociale (Demers, 1978). Une étude sur les décisions de libération conditionnelle totale rendues par la CNLC de 1970 à 1972, dans le cas de détenus de juridiction fédérale (Nuffield, 1979), a montré que, compte non tenu des recommandations des agents des cas, les facteurs les plus importants d'une éventuelle libération conditionnelle sont la classification sécuritaire du détenu au moment de l'audience, ses incarcérations antérieures, son âge (la libération conditionnelle a plus de chance d'être accordée aux jeunes détenus), les violations antérieures de sa liberté conditionnelle ou de sa surveillance obligatoire, le nombre de personnes à sa charge, les données de son dossier en matière de consommation d'alcool et la durée totale de ses sentences (plus la peine à purger est longue, plus le détenu a des chances d'obtenir une libération conditionnelle).

Toutefois, il n'existe pas d'études, au Canada, qui puissent "expliquer" la politique de libération conditionnelle

* Les taux de concordance entre les recommandations des agents du SCC et les décisions de libération rendues par la Commission sont déjà très élevés: il est rare qu'il soit inférieur à 85-90 %. (Atack et Bonhomme-Beaulieu, 1978; Palamedes, 1979; 1980.)

Un dernier point mérite d'être signalé dans un exposé sur les objectifs de la libération conditionnelle: il n'existe pas de taux "idéale" ou "magique" en matière de libération conditionnelle. Il n'existe pas de norme absolue ni même de consensus tacite en fonction duquel on puisse dire que tel détenu mérite une libération conditionnelle ou que le risque posé par tel autre est suffisamment faible pour autoriser la libération conditionnelle. Le taux de libération conditionnelle varie considérablement d'une année à l'autre et un taux élevé de libération conditionnelle produit, à la longue, un taux de rendement plus élevé (mais pas nécessairement un taux de rendement global plus élevé) que ne produit un taux de libération conditionnelle plus faible. Mais le taux de libération conditionnelle et le taux de rendement qui en résulte sont déterminés par une pondération discrétionnaire des divers coûts et avantages. Il est impossible de dire (d'une manière absolue) quel "devrait" être le taux de libération conditionnelle. (Au cours de nos consultations, nous avons demandé à des agents des services correctionnels de toutes les régions ce qu'ils pensaient du taux actuel de libération conditionnelle, qui est de 35 à 40 %. Malgré les divergences marquées entre les taux, d'une région à l'autre, la réponse type qu'on nous a faite, sauf dans une région, a été qu'il "pourrait être plus élevé".) L'opinion de quelqu'un sur le taux de libération conditionnelle est essentiellement déterminée par les valeurs et les pressions les plus prédominantes du rôle qu'il joue dans le système et par le point où il estime que se situe l'équilibre entre les divers coûts et avantages. Mais rien, dans ce qui précède, n'infirme le bien-fondé ou la possibilité de préciser davantage la politique de libération conditionnelle et de mesurer son application et ses effets. Nous disons simplement que la politique de libération conditionnelle est un fait relatif, et non absolu, influencé (si tacite soit cette influence) par diverses évaluations des coûts et des avantages relatifs. Toute politique de libération conditionnelle entraîne des coûts de diverses sortes. Nous estimons que l'équilibre entre les coûts et les bénéfices devrait être mieux défini (c'est-à-dire mesuré) afin qu'on puisse mieux le contrôler. Une meilleure mesure et une meilleure définition des divers "équilibres" qui concourent à la politique de libération conditionnelle pourraient aussi aider la CNLC à identifier ses propres critères et à les appliquer efficacement.

Disparité dans la sélection des détenus admis à la libération conditionnelle totale

Plusieurs disparités ont été portées à notre attention au cours de notre étude.

sa cause et préparer ses plans de libération sous le jour le mieux approprié et le plus favorable et cette lacune rend très difficile un pourvoi en appel efficace.

Le Groupe de travail n'est pas en mesure de recommander quels objectifs devraient être assignés ou non à la libération conditionnelle totale, ni quels critères définitifs devraient être employés*. Nous estimons cependant que la CNLC doit régler les questions qui se posent relativement aux objectifs et faire inscrire dans la loi des critères plus précis de nature à guider ses décisions et à indiquer ses politiques. De plus, les critères actuels énoncés dans la Loi devraient être modifiés de façon à supprimer l'obligation d'accorder la libération conditionnelle en fonction de l'avantage maximum retiré de l'emprisonnement et à énoncer que la libération conditionnelle contribue au redressement du détenu. (Ce point est étudié plus loin.)

En fait, il ne serait pas sans valeur de reformuler la loi de façon à ce qu'elle énonce les raisons de refuser la libération au lieu de celles de l'accorder. Hugessen (1972) a préconisé la formulation du Code pénal modèle suivant laquelle la loi stipulerait que "chaque fois que la Commission étudierait l'octroi de la libération à un détenu admissible à la libération conditionnelle, elle aura comme politique d'ordonner sa libération à moins qu'elle soit d'avis que celle-ci doit être remise à plus tard à cause de...". Cette formulation, qui inverse le fardeau de la preuve, permet l'examen de certains facteurs (comme l'uniformisation des peines) que l'organisme de libération peut vouloir étudier, tout en limitant le nombre et la nature des considérations qui peuvent être invoquées pour justifier un refus. Cependant, nous ne partageons pas l'avis de Hugessen suivant lequel les critères* réels d'un refus de libération conditionnelle proposés dans le Code pénal modèle contribueraient d'une façon quelconque à préciser la politique de libération conditionnelle, parce qu'ils sont trop vagues et que nous nous opposons fermement à certains d'entre eux.

* On trouvera cependant, au chapitre V, un exposé sur les principes et les conséquences de certains des grands groupes d'objectifs pour aider le lecteur à tirer ses propres conclusions sur l'opportunité et la possibilité d'adopter certaines grandes orientations.

** Ils sont au nombre de quatre: risque de dommage grave à la société; le fait que la libération "amoindrirait le sérieux du crime commis par le détenu"; le fait que la libération aurait un "effet substantiellement négatif sur la discipline dans les pénitenciers" ou le fait que la libération soit accordée pour permettre au détenu de "continuer à recevoir un traitement correctionnel non disponible dans la localité". American Law Institute (1962).

moment un risque devient-il un "risque indu" ? et de quel risque s'agit-il : violence, récidive criminelle, violation du règlement au sens étroit du terme ? ou inappropriés et dépassant largement le champ de l'évaluation dans certains cas (il y a peu d'organismes de libération ou même de correction qui s'aventurent, aujourd'hui, à définir ce que l'on entend par "tirer le plus grand avantage possible de l'emprisonnement", de même qu'il n'y aurait pas beaucoup de fonctionnaires qui diraient avec assurance que tous les programmes en place contribuent "au redressement et à la réhabilitation du détenu"). Bien sûr, à maints égards, le vague et la flexibilité des critères inscrits dans la loi sont fort utiles à la CNLC pour lui permettre de prendre des décisions qu'elle juge opportunes (par exemple, un agent a jugé utile, en certains cas, d'utiliser le critère du "plus grand avantage possible de l'emprisonnement" pour justifier une décision positive en matière de libération conditionnelle, puisqu'il est pratiquement impossible de démontrer qu'un détenu n'a pas retiré les avantages, quels qu'ils soient, que peut donner l'emprisonnement).

Cependant, un pouvoir discrétionnaire si largement défini pose des difficultés. Premièrement, ainsi que le vérificateur général l'a signalé en 1978, un mandat impératif pose des problèmes en ce qui concerne la responsabilité de rendre compte et l'évaluation. La CNLC, déclarait le rapport du vérificateur général, n'était pas en mesure d'évaluer son efficacité, puisqu'elle n'a pas de critères définis pour évaluer la qualité et l'uniformité de ses décisions. Le manque de politique précise pose en lui-même un problème, à une époque où le devoir de rendre compte est au premier plan. Faute de mesures et de réactions critiques qui lui permettraient d'évaluer dans quelle mesure elle se conforme à ses propres politiques, la CNLC est également sérieusement gênée dans ses possibilités d'évaluer sa propre uniformité et de porter des jugements motivés sur le succès de ses politiques et sur la question de savoir s'il est possible ou s'il y a lieu de les modifier. Deuxièmement (point étudié plus loin), un mandat vague peut entraîner (et entraîne effectivement) des disparités dans les décisions. Troisièmement, un tel mandat, même s'il est compris par l'organisme à qui il a été donné, est souvent mal compris par les autres. À ce sujet, les agents de gestion des cas se sont plaints, dans tout le pays, des problèmes que pose l'obligation de "chercher à expliquer après coup" la politique décisionnelle non formulée de la CNLC. (Que cette opération soit, en fait, pertinente ou non, il ne fait aucun doute qu'elle se produit.) Les problèmes de disparité sont, à leur tour, amplifiés par les variations propres à chaque agent de gestion des cas, quand il cherche à "expliquer après coup" ce que la CNLC fera ou ce qu'elle "désire pour tel ou tel cas". Enfin, quatrièmement, le manque de critères précis pose des problèmes au détenu qui veut présenter

de fournir à l'intéressé les raisons d'un refus de libération conditionnelle de jour.

Enfin, les détenus qui réussissent leur stage de liberté de jour et à qui est accordée une libération conditionnelle totale ou une libération sous surveillance obligatoire doivent se soumettre à une procédure de libération officielle, y compris un examen médical dans un "pénitencier". C'est une formalité qui, très souvent, oblige le détenu en liberté conditionnelle de jour à se rendre au pénitencier qui l'a libéré. Comme cela se fait ordinairement en semaine, elle peut entraîner un manque à gagner pour le détenu, qui doit également payer ses frais de voyage. Le SCC devrait étudier la possibilité d'utiliser les bureaux de district des libérations conditionnelles ou les CCC à cette fin. Le SCC devrait aussi entamer des négociations avec des organismes provinciaux, par l'entremise d'accords sur les échanges de services, pour permettre que les procédures nécessaires soient exécutées, contre rémunération, par les prisons provinciales ordinairement plus commodément situées. (La base de ce genre d'entente est déjà formulée dans des accords fédéraux-provinciaux portant sur les échanges de services.)

LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE TOTALE (SÉLECTION)

Ainsi qu'on l'a vu au chapitre II, le processus de sélection en vue de la libération conditionnelle totale remplit une grande variété de fonctions, bien que toutes ne soient pas absolument "objectives". Il atténue la peine maximale possible et détermine la durée exacte de la période d'emprisonnement initiale. Il donne lieu à une évaluation du risque futur pour déterminer le délai maximum d'incarcération ou de libération. Il oriente (de concert avec les AT et la libération conditionnelle de jour) la façon dont le détenu s'insère, graduellement ou plus rapidement, dans la collectivité. Il remplit certaines fonctions d'uniformisation des peines. Enfin, il exerce un effet sur la population des pénitenciers. Si la libération conditionnelle totale devait disparaître, chacune de ces fonctions en souffrirait et le système de détermination des peines ainsi que l'appareil correctionnel auraient à déterminer comment assurer l'accomplissement de ces fonctions (ou de certaines d'entre elles) par d'autres moyens.

Cependant, peut-être à cause de ces emplois divers, la fonction de libération conditionnelle totale n'est pas bien définie, notamment pour ce qui est d'aider les décisionnaires à déterminer comment exercer leur pouvoir dans chaque cas. Les trois critères de la libération conditionnelle totale mentionnés dans la loi sur la libération conditionnelle de détenus (art. 10) sont, comme nous l'avons vu, ou bien trop vagues (à quel

pendant leur libération conditionnelle de jour, pour se mettre au courant du programme. En fait, le régime appliqué dans les CCC ou les CRC n'est pas toujours bien compris des détenus avant leur arrivée et le caractère restrictif des règlements de la maison ainsi que l'interaction étroite qui existe avec le personnel ont souvent un effet de choc sur les détenus, surtout s'ils croient avoir été "libérés conditionnellement". Le milieu des CCC et des CRC continue d'être une source de frustration et de pression pour un grand nombre de détenus pendant tout leur séjour. On a suggéré, ce qui semble sensé, qu'il soit donné aux pensionnaires des CCC fraîchement libérés du pénitencier quelques semaines pour s'adapter à cette transition et pour se familiariser avec le monde libre, avant que les pressions exercées par le personnel pour qu'ils se trouvent un emploi et répondent à d'autres objectifs commencent pour de bon. En bien des cas, cette période d'adaptation est déjà fournie aux détenus, mais il faudrait que son bien-fondé soit reconnu davantage.

Autres problèmes

Trois autres questions méritent d'être mentionnées. La première est qu'il semble y avoir contradiction dans le fait qu'on accorde au détenu dont la libération conditionnelle totale a été suspendue, une audience postérieure à la suspension, avant toute décision sur une éventuelle révocation, sans qu'on en accorde automatiquement une au détenu en liberté conditionnelle de jour dont la libération a été interrompue*. Comme l'inter-ruption de la libération conditionnelle de jour peut avoir des conséquences très négatives: retour au pénitencier, annulation du programme et des libérations futures, il est nécessaire d'accorder au détenu une possibilité suffisante de présenter sa version de l'affaire. Cependant, il existe ou il peut exister, à la CNLC, des limitations de ressources de nature à rendre impossible une prompte audition de tous les cas de ce genre. Nous recommandons qu'une étude de faisabilité soit faite sur la charge de travail qu'entraîneraient des audiences accordées aux détenus avant l'inter-ruption de la liberté conditionnelle de jour, si le détenu en demandait une. La possibilité de recourir aux services de personnes qui seraient chargées d'entendre le détenu, à ce stade et à d'autres, devrait être étudiée en tant que solution de remplacement, au lieu d'une nouvelle expansion de la CNLC. Deuxièmement, même si, en pratique, les motifs d'un refus de libération conditionnelle de jour sont ordinairement communiqués au détenu, le Règlement sur la libération conditionnelle devrait être modifié de façon à ce qu'il soit obligatoire

* Nous parlons ici d'inter-ruption résultant de problèmes causés par la conduite du détenu en liberté conditionnelle de jour, et non des libérations conditionnelles de jour interrompues parce que le programme de travail ou autre auquel participait le détenu a pris fin.

Nous avons déjà étudié certaines des préoccupations manifestées à l'endroit des CCC et des CRC. L'exposé qui suit porte sur certains problèmes de fonctionnement.

Premièrement, nous trouvons que l'indemnité journalière versée par le SCC pour les services fournis par les CRC est trop faible pour permettre à ces maisons de soutenir la concurrence, répondre aux exigences en matière de sécurité qui leur sont imposées par le Ministère, payer à leur personnel des traitements équitables et offrir suffisamment de services à leurs pensionnaires. Ces problèmes de financement ont notamment entraîné la fermeture de certains CRC, un taux élevé de renouvellement du personnel et une certaine hésitation, de la part de certains dirigeants du SCC et de la CNLC à utiliser les CRC. Étant donné le cadre de la présente étude, nous ne sommes pas en mesure de recommander un montant précis pour l'indemnité journalière, mais il faudra l'augmenter. Nous recommandons, ailleurs dans notre étude, que le SCC recoure à un financement global pour les services communautaires spécialisés fournis par les organismes privés et ce mécanisme de financement devrait être envisagé aussi pour l'utilisation des places dans les CRC.

Comme les personnes en liberté conditionnelle de jour sont des "détenus" du point de vue légal, ceux qui habitent dans les CCC et les CRC éprouvent parfois des difficultés à être admis aux prestations des régimes d'assurance-santé provinciaux, même quand les CCC sont trop petits pour avoir un personnel médical et que les détenus indigents doivent se rendre au pénitencier d'où ils proviennent pour obtenir des soins médicaux. (Ces problèmes s'appliquent également aux pensionnaires des CRC.) En cas d'urgence médicale, le détenu peut avoir de la difficulté à obtenir des soins, et les discussions sur ce qui constitue une "urgence" suscitent également des problèmes pour la répartition des paiements. Le SCC devrait entamer des négociations avec les pouvoirs provinciaux pour obtenir que toutes les personnes libérées soient inscrites à un régime provincial d'assurance-santé au moment de leur libération et soient ainsi protégées et dotées d'un numéro d'assurance dès le jour de leur mise en liberté.

Les communications entre le CCC ou le CRC et le personnel de préparation des cas dans les pénitenciers ou, à cet égard, avec le futur pensionnaire, ne sont pas toujours aussi complètes qu'elle devraient. On nous a parlé du cas de personnes en liberté conditionnelle de jour ou de détenus en congé temporaire qui sont arrivés dans des maisons de transition sans que celles-ci aient été avisées de leur libération. Certains agents ont suggéré que les détenus aillent visiter, à la faveur d'une absence temporaire, le foyer de transition où ils logeront

pour l'accorder. La CNLC devra également s'occuper sérieusement des disparités régionales dont font l'objet la conception et l'emploi de la libération conditionnelle de jour, qui ne sont pas (contrairement à bon nombre d'autres disparités), produites par des différences dans la disponibilité des ressources. Il faudrait déterminer, en particulier, si la libération conditionnelle de jour doit être employée dans les cas présentant relativement peu de risques ou si elle devrait être axée davantage sur les cas "risqués" et s'il convient, du point de vue de la justice et de la comminération, d'accorder à un détenu une libération conditionnelle de jour avant qu'il ait purgé le tiers de sa peine. Nous estimons, d'une façon générale, qu'il faudrait recourir davantage à la libération conditionnelle de jour avec résidence dans les CCC ou les CRC s'il existe un besoin réel de ressources ou si l'on constate la nécessité d'une structure additionnelle à court terme ou d'une "surveillance" avant la libération conditionnelle totale ou sous surveillance obligatoire. Il n'est pas nécessaire que la libération de jour serve de condition préalable à la libération conditionnelle totale. Non plus qu'il devrait être permis, dans un grand nombre de cas, de retarder la libération conditionnelle totale. Nous ne croyons pas que la libération conditionnelle de jour soit le moyen le plus approprié d'accorder une libération de "clémence" avant que le tiers de la peine ait été purgé. Nous recommandons plus loin (voir la rubrique "Libération conditionnelle totale) que la pratique de la libération à titre exceptionnel soit remise en vigueur à cette fin.

Questions relatives au recours aux CCC et aux CRC

N'importe quel jour de l'année, il y a, au Canada, environ 800 détenus sous juridiction fédérale dans des foyers de transition. Environ la moitié sont dans des CRC (maisons dirigées par des organismes privés) et l'autre moitié dans des CCC, dirigées par l'État. La plupart sont en liberté conditionnelle de jour, quoique la CNLC exige parfois la résidence dans un CRC comme condition de la libération conditionnelle totale ou sous surveillance obligatoire, (mais non la résidence dans un CCC, ces maisons étant légalement des "pénitenciers"). Dans la plupart des régions où nous avons consulté le personnel, on a exprimé le besoin d'un plus grand nombre de places dans les CCC et les CRC, sauf dans certaines grandes villes où des places étaient disponibles dans les CCC. En fait, les CRC dépassent presque toujours, pour ce qui est de l'usage effectif des lits-jours, leurs estimations "garanties" des places qui seront occupées pour une année donnée. Les CRC et les CCC ont généralement des listes d'attente et des taux d'occupation qui indiquent que le nombre des places vacantes est minimal. Il y a également une nette pénurie de CCC ou de CRC dans les petites villes et les endroits reculés.

une forme de libération plus large. La surveillance intense ou les règles et les régimes appliqués dans les CCC ou dans les CRC peuvent aussi être une cause majeure de problèmes (y compris la révocation de la libération conditionnelle de jour) et peuvent être contraires au premier objectif poursuivi, celui de faciliter et de rendre plus productive la réadaptation du détenu dans la collectivité.

Il y a encore des conflits entre les autorités pénitentiaires et les responsables des libérations, qui gênent sérieusement le programme des libérations conditionnelles de jour. Les limitations imposées au SCC en matière d'octroi des AT, en même temps qu'augmentait le recours à la libération conditionnelle de jour a suscité une certaine hostilité envers le programme en général. Certains employés ont affirmé que les exposés additionnels qui doivent maintenant accompagner les demandes de libération conditionnelle de jour présentées à la CNLC causaient "trop de confusion", réduisant ainsi le nombre des demandes et des libérations. Il s'exerce également une certaine "concurrence" pour obtenir la clientèle des "bons détenus" entre les programmes de libération conditionnelle de jour et de CCC et les programmes de travail des autres pénitenciers. Le nombre des demandes de libération conditionnelle de jour baisse à l'époque des récoltes dans les pénitenciers et augmente aux époques où un pénitencier subit la pression d'un surcroît de détenus. Même quand il n'y a pas de net conflit entre le programme de libérations conditionnelles de jour et les autres programmes du pénitencier, les détenus en liberté conditionnelle de jour qui rentrent au pénitencier la nuit ou après une fin de semaine peuvent y introduire des articles interdits, susciter des conflits avec les autres détenus et créer, d'une manière générale, des problèmes pour le pénitencier qui risquent de diminuer l'apport par les agents à la présentation des demandes. Les responsables de la gestion des cas se plaignent de la période de cinq mois imposée pour la préparation des cas en vue de la libération conditionnelle de jour, affirmant qu'elle n'est pas réaliste et que les détenus ne "voient pas aussi loin". Curieusement, on constate que le délai de préparation des cas en vue de la "libération conditionnelle de jour restreinte", qui est ramené ordinairement à une période de cinq à sept semaines pour permettre aux responsables de répondre à des demandes soudaines ou imprévues liées à des projets spéciaux, est considéré comme trop court par un grand nombre d'agents. Cette façon de voir la situation incite peut-être les agents à moins s'occuper des demandes de libération conditionnelle de jour restreinte.

Le groupe de travail croit, lui aussi, qu'il faudrait définir avec plus de précision les objectifs de la libération conditionnelle de jour, comme d'ailleurs les critères suivis

de jour est trop peu souvent utilisée comme moyen pratique d'aide et de contrôle dans le cas des détenus qui sont le point d'être libérés dans des conditions de sécurité moyenne. Certains estiment que la libération conditionnelle de jour remplace trop souvent la libération conditionnelle totale ou sert trop souvent de condition préalable à la libération conditionnelle totale. (De 1974 à 1979, la proportion des libérations conditionnelles de jour est passée de 71 % à 37 % et, dans le cas de la surveillance obligatoire, de 85 % à 68 %.) Ces préoccupations traduisent peut-être, en partie, un souci à l'égard du manque de place dans les CCC et les CRC et la nécessité de faire servir les installations de transition aux cas présentant les besoins les plus pressants.

C'est pourquoi il régnait un certain scepticisme quant à l'efficacité réelle de la libération conditionnelle de jour, pour ce qui est de l'atténuation des peines et des économies de coûts. D'aucuns présumaient que l'emploi croissant de la libération conditionnelle de jour et de la formule de la "libération graduelle" a, en réalité, fait baisser le taux des libérations conditionnelles totales et augmenté la durée de la peine purgée par le détenu avant sa libération conditionnelle totale. Nombre de personnes consultées ont l'impression que la libération conditionnelle de jour précède l'admissibilité du détenu à la libération conditionnelle totale, une fois qu'il a purgé le tiers de sa peine, se faisait de plus en plus rare, que la libération conditionnelle de jour était presque, dans certaines régions, une condition préalable à la libération conditionnelle totale et que la reconduction répétée de la période normale de quatre mois attachée à la libération conditionnelle de jour devenait de plus en plus courante.

La flexibilité même de la notion de libération conditionnelle de jour et le manque d'objectifs "définis" entraînent des disparités régionales ou autres dans l'octroi des libérations conditionnelles de jour. Ainsi, dans une région, la libération conditionnelle de jour accordée une fois purgé le sixième de la peine, sans que le détenu soit obligé de résider dans un CCC ou un CRC, est considérée comme tout à fait acceptable dans certains cas, alors que, dans une autre région, la politique suivie n'admet pas ce genre de libération.

L'expérience prolongée de la libération conditionnelle de jour, surtout dans un foyer de transition, est souvent difficile et frustrante pour le détenu et peut entraîner des "échecs" dans le programme, sans qu'il s'agisse nécessairement d'échec du point de vue criminel. Nos consultations nous portent également à croire que, pour le détenu, le fait d'être exposé au monde extérieur régulièrement ou dans une grande mesure, tout en restant tenu de signaler sa présence et soumis à une surveillance, semble la confusion chez lui et peut le frustrer de l'espoir d'obtenir

maison de transition, fournit au détenu un logement hebdomadaire pendant qu'il se cherche un emploi en prévision de sa libération;

- comme moyen d'accès aux ressources ou aux programmes de la collectivité, la libération conditionnelle de jour comportant le transfert dans un CCC peut rapprocher le détenu des programmes locaux d'enseignement, de soins médicaux et psychiatriques ou d'acquisition de moyens de vivre. Si elle ne s'accompagne pas d'un transfert dans un CCC, la libération conditionnelle de jour peut permettre au détenu de participer brièvement, mais régulièrement, à des programmes communautaires qui lui sont accessibles (comme les activités des alcooliques anonymes);

- employée pour donner au détenu des congés réguliers ou fréquents qui dépassent les limites imposées aux absences temporaires, la libération conditionnelle de jour peut servir des fins de socialisation, comme la participation à des activités familiales ou de loisirs;

- la libération conditionnelle de jour peut réduire ce qui serait autrement une forme d'emprisonnement plus onéreuse (et plus coûteuse) et comporte des "sous-produits non recherchés" du point de vue de la modération et de l'efficacité-coût.

L'une des caractéristiques de la libération conditionnelle de jour est la flexibilité que comportent tant ses objectifs que son programme. Toutefois, ces objectifs et le degré de leur réalisation suscitent de nombreuses préoccupations.

Nombre de ceux que nous avons consultés estiment que la libération conditionnelle de jour est "trop employée". Ils semblent entendre par là plusieurs choses. Premièrement, la résidence dans un CCC ou la libération conditionnelle de jour est parfois demandée dans des cas où le risque ne la justifie pas ou qu'il existe d'autres ressources dans la collectivité, comme le milieu familial, où le libéré peut demeurer. Deuxièmement, les libérations conditionnelles de jour peuvent être prolongées pendant des périodes inutilement longues (soit par l'agent chargé du dossier ou par la CNLC), qui dépassent le temps où le détenu a été soumis à un "test" raisonnable en vue de la libération conditionnelle totale ou encore la période où le détenu a besoin des contrôles ou des ressources additionnelles de la libération conditionnelle de jour. Troisièmement, nombreux sont ceux qui estiment que la libération conditionnelle

libération conditionnelle de jour accordée au détenu avant qu'il soit admissible à la libération conditionnelle totale (quand il a purgé le tiers de sa peine) peut avoir pour effet de raccourcir la période qu'un détenu méritant devrait passer en prison. Nous avons rencontré un "cas" méritant de ce genre dans un CCC d'une grande ville de l'Ouest. Il s'agissait d'un homme reconnu coupable d'homicide involontaire à l'âge de 18 ans et condamné à l'emprisonnement à perpétuité. Il avait passé trois ans au CCC avant d'être admissible à la libération conditionnelle totale et il allait recevoir un diplôme universitaire à l'autome. L'accord n'est pas total, au sein de la CNLC, sur la question de savoir si ce genre de libération conditionnelle de jour "anticipée" (c'est-à-dire accordée avant que le détenu ne soit admissible à la libération conditionnelle complète après avoir purgé le tiers de sa peine) est une bonne méthode d'atténuer les peines, même celles qui sont particulièrement dures. Plus encore, on ne s'entend pas sur le bien-fondé d'accorder à un détenu une libération conditionnelle de jour avant qu'il ne soit admissible à la libération conditionnelle totale, qui ne l'oblige pas à résider dans une maison de transition;

- pour ce qui est de l'emploi des détenus à des projets spéciaux dans la collectivité. Il s'agit là surtout de ce qu'on appelle actuellement "libération conditionnelle de jour restreinte", suivant laquelle les détenus sont affectés à des activités d'emploi dans la collectivité, à l'échelon local. L'expression "libération conditionnelle de jour restreinte" a été donnée à ce genre d'entreprise après que le SCC se fut plaint que la libération conditionnelle de jour n'avait pas abouti à la libération d'un nombre suffisant de détenus à affecter à ces entreprises ou, du moins, certainement pas aussi rapidement et efficacement que le système des absences temporaires, quand il est affecté à cette fonction. La "libération conditionnelle de jour restreinte" a été instituée pour raccourcir les délais entre la date de la demande de libération en vue d'une affectation à un projet spécial et la décision de la CNLC d'accorder la libération (de cinq mois ou de cinq à douze semaines, suivant qu'il est nécessaire ou non de tenir une audience);

- comme moyen d'aider le détenu sans ressources à s'adapter à la collectivité, la libération conditionnelle de jour, avec obligation de résider dans une

dans la mesure où il comprend des congés temporaires ou exceptionnels, c'est aussi un programme qui retient encore presque entièrement les détenus "à l'intérieur" du pénitencier. Malheureusement, il existe moins de données sur la libération conditionnelle de jour que sur tout autre programme de libération, sauf les programmes de réduction de peine, et nous ne disposons d'aucune donnée précise sur la longueur des programmes de libération conditionnelle de jour, le genre d'établissements qui les accordent, les conditions exactes suivant lesquelles le détenu doit se présenter à l'établissement ou la fréquence de ses visites, ni sur le moment où la plupart des libérations conditionnelles de jour sont accordées pendant l'incarcération. Et nous disposons encore moins d'une évaluation qualitative du programme de libération du détenu.

À cause de l'élasticité (certains ont dit de l'imprécision) de la notion de libération conditionnelle de jour, la première question qui se pose est sans doute de savoir quels sont ses objectifs et comment ils sont poursuivis. Nombre de ceux que nous avons consultés estiment qu'il importe au plus haut point que la libération conditionnelle de jour n'ait "qu'un seul but et qu'un seul principe de base". D'autres, soutenant une opinion tout à fait opposée, estiment que loin de chercher à définir et à resserrer la notion de libération conditionnelle de jour, nous devrions en accroître la flexibilité en supprimant les distinctions artificielles entre des expressions comme libération conditionnelle totale, libération conditionnelle de jour, libération conditionnelle de jour restreinte, voire celle d'absence temporaire en vue de la réadaptation sociale, et tout appeler "libération conditionnelle", seules les conditions imposées variant. Le Groupe de travail ne voit pas beaucoup d'avantages à l'adoption d'un principe de ce genre et estime, en fait, qu'il pourrait entraîner encore plus de confusion et de disparités.

Fonctions de la libération conditionnelle de jour

Les lignes suivantes exposent quelques-unes des façons dont la libération conditionnelle de jour est utilisée et ses effets:

- pour la libération graduelle et comme moyen de "tester" les détenus, la libération conditionnelle de jour avec obligation de résider dans un CCC ou un CRC est un moyen de mettre un détenu à l'épreuve dans des conditions structurées, avant de décider s'il y a lieu de lui accorder une libération conditionnelle totale;
- en ce qui concerne l'atténuation de la peine (surtout dans les cas de peines exceptionnellement sévères), la

LA LIBERATION CONDITIONNELLE DE JOUR

D'aucuns estiment que les EC (enquête communautaire par laquelle l'agent de libération conditionnelle évalue le milieu où le détenu entend s'établir, une fois libéré) doivent actuellement être mises à jour plus souvent qu'il ne le faut pour les décisions en matière d'AT, surtout en ce qui concerne les AT "statistiques" comme la participation aux activités des alcooliques anonymes. Les AT ne doivent être utilisées qu'au besoin et en tenant compte des restrictions qu'il faut appliquer à l'emploi des ressources affectées à la libération conditionnelle pour les tâches autres que celles de la surveillance directe.

En même temps qu'a été réduit toujours davantage le pouvoir d'accorder des congés temporaires (par l'interdiction, en 1973, d'accorder des AT consécutives et par la mise en vigueur, en 1977, des dates minimales d'admissibilité et de la limite de 72 heures par trimestre), le régime de la libération conditionnelle de jour s'est élargi. Ce programme, initialement très limité et destiné à être appliqué aux cas risqués dans une maison de transition, a pris de l'ampleur et sa notion s'est élargie. Ce programme, qui comportait moins de 400 libérations de jour en 1972, en compte actuellement plus de 2 000 par année, ce qui n'est pas loin du nombre des libérations conditionnelles totales accordées chaque année. Mais il est très difficile de dire, comme nous l'avons vu, dans quelle mesure cette croissance du régime de libérations conditionnelles de jour résulte directement de la diminution du nombre d'AT (c'est-à-dire dans quelle mesure le nombre des libérations exceptionnelles ou temporaires a augmenté dans les programmes de libérations conditionnelles de jour) et dans quelle mesure le régime des libérations conditionnelles de jour s'est également élargi dans le sens d'un emploi accru des installations de transition de la collectivité (CRC et CCC) et dans le sens d'un recours accru à des libérations conditionnelles de jour qui s'apparentent à la libération totale, c'est-à-dire qui exigent du détenu qu'il se présente à l'établissement à intervalles relativement distants, mais sans devoir y loger. (La Loi sur la libération conditionnelle de détenus définit la libération conditionnelle de jour comme simplement une libération dont les conditions exigent du détenu à qui elle est accordée qu'il retourne à la prison, de temps à autre, pendant la durée de cette libération conditionnelle ou après une période déterminée.)

La libération conditionnelle de jour est donc une notion très floue et le pouvoir de l'accorder très flexible. Dans la mesure où un programme de libération conditionnelle de jour s'apparente à la libération conditionnelle totale, c'est un programme où le détenu est en bonne partie "à l'extérieur". Et

Nos propositions relatives à un système détaillé de retour des données nécessaires pour surveiller plus complètement les programmes de libération sont exposées au Chapitre IV.

Autres problèmes d'application posés par les AT

D'autres problèmes posés par les AT méritent d'être mentionnés. Premièrement, si la CNLC continue d'utiliser les AT comme élément d'un système de "test" et de "libération graduelle", un problème se pose du fait qu'il n'y a pas de date fixe où le dossier d'un détenu est automatiquement examiné en vue de l'octroi d'une AT ou d'une libération conditionnelle de jour. Il arrive donc, au cours d'une audience en vue d'une libération conditionnelle totale, que les commissaires jugent qu'il y a lieu d'essayer d'abord une libération conditionnelle de jour, et à l'examen d'une demande de libération conditionnelle de jour, qu'il est préférable d'accorder des AT avant d'accorder la libération conditionnelle de jour. Une date d'examen automatique du dossier d'un détenu dès qu'il a droit aux AT risque de grever lourdement les ressources, mais elle servirait à rappeler à la CNLC son devoir de fournir au détenu la chance de "réussir" ses AT, ce que semble supposer la méthode de la "libération graduelle"; elle assurerait aussi une préparation complète des dossiers de tous les cas admissibles aux ATSE. Cela se traduira, souvent, par des travaux administratifs sur des cas qui n'offrent aucune chance réelle de libération, mais une bonne partie de la documentation relative aux AT sera intégrée au système des programmes individuels (SPI), quand celui-ci sera pleinement en vigueur. Nous recommandons que soit entreprise une étude de faisabilité portant notamment sur les ressources en cause et sur l'étude automatique du dossier du détenu dès qu'il devient admissible aux ATSE. Dans le cas des ATSE octroyées par délégation de pouvoir, le SCC pourrait approuver, à ce stade, les ATSE, mais les refus et toutes les décisions ne faisant pas l'objet d'une délégation de pouvoir seraient également examinés par la CNLC, quand le détenu en appellerait d'une décision. Les raisons d'un refus lui seraient fournies par écrit.

Les délais de déplacement entre le lieu du congé temporaire et le pénitencier peuvent être appréciables, surtout dans le cas des pénitenciers éloignés des grands centres urbains. Ce temps ne devrait pas être compté à l'intérieur des limites maximales de durée de l'AT, mais l'heure du retour devrait y être indiquée pour éviter toute confusion. Les frais de déplacement entraînés par les AT sont également considérables, même dans le cas de certains établissements situés dans des grands centres. Ces frais et les distances à parcourir resteront un problème dans tous les programmes d'AT ordinaires, comme les AT de loisir ou d'éducation, empêchant en fait bien des détenus d'y participer.

décisionnel tous les pouvoirs d'accorder des ATSE plus que sporadiquement ou des ATSE semblant conduire à une libération graduelle ne sont peut-être pas suffisants pour justifier les problèmes pratiques qui en résulteraient. Comme on le verra dans l'exposé ci-après sur la libération conditionnelle de jour, il y a lieu d'apporter une réflexion considérable aux principes sur lesquels est basée la libération conditionnelle de jour et la capacité de la CNLC et du reste du système de correspondre au rôle extrêmement souple qu'ils doivent jouer en matière de libération conditionnelle de jour.

Disparités dans l'octroi des AT

Les disparités dans l'octroi des AT donnent lieu à un certain nombre de questions. Les systèmes d'établissement des données du Ministère révèlent des disparités intéressantes en ce qui concerne la gestion des AT. Suivant les données relatives à notre groupe d'AT accordées de 1976 à 1980, environ la moitié de tous les détenus (sauf les condamnés à vie) n'ont aucune AT de réadaptation sociale au cours d'une année moyenne, mais environ un dixième des détenus en ont 10 ou plus par année. Les détenus gardés dans les établissements à sécurité maximale forment le tiers de la population carcérale, mais ils ne reçoivent qu'un cinquième des AT. Les détenus qui sont dans la région du Pacifique ont plus de chance d'obtenir une AT que la plupart des détenus et ceux du Québec ont une chance encore moins grande d'en obtenir, compte tenu de leur nombre. Il y a aussi d'énormes variations d'une région à l'autre, ou suivant la cote de sécurité des divers établissements, en ce qui concerne la proportion des AT sans escorte. (Par exemple, c'est dans la région des Prairies que sont accordées le plus grand nombre d'AT sans escorte, mais tout particulièrement dans les établissements à sécurité maximale ou minimale.) Les AT de groupe sont accordées beaucoup plus dans certaines régions que dans d'autres. Il y a également d'énormes variations dans le nombre brut des AT, entre établissements pénitentiaires comportant des caractéristiques similaires. (Voir Tableaux A-28 à A-31).

Dans le programme des absences temporaires, de même que dans tous les processus que nous avons étudiés, il existe un besoin urgent de fournir régulièrement aux décisionnaires, aux gestionnaires des cas et aux planificateurs des renseignements à jour sur les personnes à qui est accordée ou refusée une AT. Ces données doivent être suffisamment détaillées pour permettre de comparer utilement le cas et les caractéristiques du système. Tant que ce genre d'information ne sera pas disponible sous forme de retour de données sur le passé (et sur les résultats atteints) et pour servir de guide pour l'avenir, il sera impossible de décrire vraiment la nature des disparités qui existent dans l'octroi des AT et encore moins de prendre des décisions de principe à leur sujet.

artificielle et, dans une certaine mesure, déterminée arbitrairement, ne prévoie pas toutes les circonstances où elle se révélera lourde et difficile à appliquer. Un grand nombre des employés du SCC consultés ont dit également que la règle des 72 heures par trimestre forçait le détenu à choisir entre voir sa famille ou participer à un programme quelconque comportant approximativement un caractère de "réadaptation sociale", comme la participation à un programme de loisirs. Tout en admettant que n'importe quelle limite que nous proposerions pour remplacer une règle assez arbitraire mériterait, elle aussi, le même qualificatif, nous recommandons que soit imposée une limite de 72 heures par mois aux AT sans escorte accordées en vue de la réadaptation sociale. L'augmentation du nombre des ATSE proportionnellement aux AT avec escorte qui en résulterait éventuellement entraînerait des avantages secondaires, en permettant de "tester" les détenus avec une forme plus rigoureuse de libération.

La directive 228 du Commissaire rend quiconque n'est pas employé du SCC inhabile à accompagner un détenu en AT. Le Groupe de travail estime qu'on pourrait recourir davantage aux services de personnes ne faisant pas partie du SCC (bénévoles), ce qui serait conforme à la nouvelle politique préconisant une participation accrue du public à la réadaptation sociale des détenus et aux considérations en matière d'efficacité-coût. Les "escortes" recrutées dans le public peuvent souvent exercer une excellente influence sur les détenus et constituer un moyen grâce auquel ils peuvent se réinsérer dans la collectivité. En outre, ces personnes ne sont pas rémunérées et permettent d'accorder des AT qui, autrement, seraient peut-être impossibles à cause d'un manque de fonds ou de personnel. Les "escortes" provenant du grand public devront être approuvées par les directeurs des pénitenciers, sous réserve de l'approbation de la CNLC dans le cas des ATAE ne faisant pas l'objet d'une délégation de pouvoir. Le Groupe de travail est persuadé que les modalités suivies par les directeurs des pénitenciers pour choisir des "escortes" au sein du public seront assez judicieuses pour n'entraîner que le choix de personnes hautement aptes à la tâche.

Nous espérons que les recommandations qui précèdent annuleront beaucoup des problèmes causés par la modification apportée en 1977 aux dispositions concernant les ATSE, en ce qui concerne le pouvoir de les accorder, leur durée et l'admissibilité des détenus. Nous ne sommes pas, dans l'ensemble, convaincus que la libération conditionnelle de jour et "la libération conditionnelle de jour restreinte" arriveront aussi bien ou mieux que le régime des absences temporaires à atteindre leurs objectifs multiples et nous estimons que les principes qu'on pourrait invoquer pour regrouper en un seul organisme

devrait être faite suivant les données propres à chaque cas. Au SCC, certains seraient plutôt portés à réduire le programme des AT au minimum et, dans une mesure limitée, à le restreindre aux établissements à sécurité moyenne, pour encourager les "déclassés" (c'est-à-dire le passage d'un détenu à un établissement à sécurité moindre) et pour limiter les risques d'introduction d'objets interdits dans les milieux plus explosifs des établissements à sécurité maximale. Nous ne croyons pas qu'il faille établir des distinctions fondées sur la cote de sécurité du pénitencier, car nombre de détenus sont classés dans la catégorie de "sécurité maximale" simplement parce qu'il n'y a pas de place disponible et qu'il leur conviendrait dans un établissement à sécurité moindre. Ainsi, le pénitencier de la Saskatchewan contient tous les détenus en "isolement protecteur" de la région des Prairies, bien que nombre d'entre eux ne posent pas un risque sécuritaire maximal. Dans la Prison des Femmes sont gardées un grand nombre de détenues posant un risque sécuritaire moyen ou minimal, tout simplement parce que c'est le seul pénitencier fédéral pour femmes. Il y a des moyens moins rigoureux que la suppression des AT pour éviter l'introduction frauduleuse d'articles au pénitencier. Par exemple, la fouille à nu a récemment été confirmée comme un pouvoir administratif absolu du directeur d'un pénitencier et si cette méthode est loin d'être idéale, elle n'offre pas moins au détenu le choix entre se soumettre à la fouille ou refuser l'AT. Enfin, le programme des AT, un programme concret et réussi, ne devrait pas dépendre du besoin constaté du "déclassé", un programme beaucoup moins étouffé et réussi. La véritable raison du peu de succès du "déclassé" semble être le manque de choix disponible dans les régions et en particulier la nature des fermes et des camps à sécurité minimale, qui ne sont généralement pas axés sur la libération, mais plutôt sur le travail physique rude et l'autosuffisance. Réduire les AT dans les établissements à sécurité maximale et moyenne et les augmenter dans les établissements à sécurité minimale ne constitue pas un bon moyen de chercher à résoudre le problème du "déclassé". Il y a d'autres moyens de rendre les établissements à sécurité minimale plus intéressants, par exemple par un barème de rémunération plus généreux que dans les établissements à sécurité moyenne ou maximale.

De plus, la ponction opérée sur les budgets du SCC à cause des frais d'accompagnement et les effets de cette ponction sur l'application effective du programme des AT constitue un problème important sur lequel il y a lieu de se pencher. La flexibilité de la nouvelle catégorie d'ATSE (les ATSE humanitaires) que nous recommandons pourrait, jusqu'à un certain point, résoudre le problème. Nous recommandons aussi d'élargir la limite de 72 heures par trimestre imposée aux ATSE de réadaptation sociale. Il est inévitable que toute règle de ce genre,

Tout compte fait, nous hésitons à recommander un retour en arrière majeur en ce qui concerne le pouvoir d'accorder les AT, étant donné surtout que la dernière modification en ce sens est fort récente (ne datant que de 3 ans), qu'elle est mal comprise et que les effets de la nouvelle importance accordée à la "libération conditionnelle de jour restreinte" (qui vise à combler des lacunes en ce qui concerne les AT) ne se sont peut-être pas encore fait sentir. Compte tenu des données actuelles, restreinte, il faudra attendre quelque temps avant que des données utiles viennent éclairer sensiblement la question.

Nous avons toutefois constaté qu'il semble y avoir des carences en ce qui concerne l'octroi d'une ATSE propre à contrebalancer les effets débilissants de l'incarcération, à accorder au détenu un "répit" pendant son emprisonnement et à réduire la tension dans l'établissement. Ce ne sont pas là des AT de "réadaptation sociale" en ce sens qu'on ne peut pas les considérer (sauf sous une forme très ténue) comme faisant partie d'un programme de libération graduelle. Il s'agit plutôt de congés d'une portée humanitaire et devraient être désignés comme tels dans le groupe des ATSE. Les manuels de procédure de la CNLC et du SCC devraient être modifiés de façon à permettre au directeur du pénitencier d'accorder, suivant son jugement, des ATSE de 3 jours à titre humanitaire, quand elles ne présentent aucun "risque excessif", mais sans imposer au détenu un programme déterminé, sauf l'obligation de donner une adresse où l'on puisse l'atteindre, d'observer la loi et de rentrer au pénitencier à l'heure. Nous soupçonnons qu'un grand nombre des AT accordées (en particulier les 18 % désignées dans nos données sous la rubrique "autres congés de réadaptation sociale") ont été, en fait, des congés accordés en grande partie pour contrebalancer l'incarcération, fournir au détenu un "répit" dans le cours de son emprisonnement et atténuer la tension dans l'établissement. Nous ne croyons pas qu'un agent doive accompagner le détenu, si l'établissement s'applique à dépister les "risques excessifs" pour la société, mais on peut recourir à ses services s'ils sont jugés nécessaires. Les taux de succès réalisés avec les AT depuis leur entrée en vigueur sont très élevés, et même si élevés qu'ils donnent à croire qu'on y applique peut-être trop de modalités de contrôle et que leur définition est peut-être trop restrictive. Cependant, nous conservons à la CNLC, surtout pendant les premières années d'application, son pouvoir dans le cas des peines de 5 ans et plus, en ce qui concerne ce genre d'ATSE humanitaires qui seraient accordées par le directeur du pénitencier, du moins pour les "premières" absences.

Ce genre d'ATSE humanitaires devrait être envisagé pour les détenus de toutes les catégories sécuritaires et l'évaluation du "risque excessif" posé à la société par le détenu

Après avoir examiné les arguments avancés par chacune des parties et les éléments de preuve disponibles, le Groupe de travail n'est pas porté à recommander que le pouvoir d'accorder les ATSE soit rendu entièrement aux directeurs des pénitenciers. Premièrement, ce pouvoir leur a, en fait, été en bonne partie rendu et la charge dévolue à la CNLC d'examiner les autres cas, ceux qui comportent une peine de 5 ans ou plus, constituera peut-être une protection additionnelle pour le public. De plus, il a été impossible de déterminer, avec les données disponibles, si la diminution des AT a été contrebalancée par l'augmentation concomitante du nombre des libérations conditionnelles de jour. Toutefois, les frais d'accompagnement posent un problème réel et nous y reviendrons plus loin.

D'un autre côté, les motifs invoqués par la CNLC pour qu'on lui conserve le pouvoir d'accorder les AT ne sont pas forts non plus. Il en découle une protection additionnelle limitée pour la société, la Commission n'étudiant le dossier que pour la première ATSE et pour certains congés ultérieurs dans le cas des détenus purgeant une longue peine. De plus, ce pouvoir assure une protection limitée aux détenus contre une prudence excessive du SCC. Des 1 745 décisions de la CNLC en matière de AT enregistrées de 1978 à 1980, il n'y a eu que 25 cas où un détenu a obtenu une AT de la part de la CNLC malgré la recommandation contraire du SCC et le cas inverse, c'est-à-dire où la CNLC n'a pas accordé l'AT alors que le SCC le recommandait, s'est produit 147 fois. Donc, la CNLC a été plus souvent conservatrice que libérale en rejetant les recommandations qui lui ont été faites et on peut supposer que bien des détenus sont découragés de donner suite à leur demande devant une recommandation négative du SCC.

De plus, l'argument de la CNLC suivant lequel elle devrait participer plus tôt à la libération graduelle par l'exercice du pouvoir d'accorder les ATSE ne s'applique qu'aux cas où la Commission doit intervenir dans une requête d'AT à cause de la durée de la peine (5 ans et plus). La CNLC n'a pas de date fixe où elle examine l'admissibilité des détenus aux AT de la même façon qu'elle considère automatiquement tout détenu admissible à la libération conditionnelle totale dès qu'il a purgé un tiers de sa peine. Même si la CNLC ordonne la mise au point d'un programme d'AT pour mettre en marche un programme de libération progressive, il peut se poser des problèmes pratiques comme les retards dans la préparation et le traitement des dossiers, qui peuvent gêner la libération. Enfin, la valeur des AT comme "tests" et celle de la "libération graduelle", par opposition à la libération pure et simple, demeure une question sans réponse.

processus décisionnel, puisqu'il ne considère plus les AT comme "leur" programme.

- En particulier, les pénitenciers à sécurité minimale sont, semble-t-il, devenus moins intéressants pour les détenus, à cause de la réduction du nombre des AT dans ces établissements. On fait valoir qu'un surcroît de flexibilité est nécessaire, dans les pénitenciers à sécurité minimale, en matière d'octroi des AT pour encourager les détenus à aller dans les fermes et les camps à sécurité minimale et les récompenser pour les durs travaux qu'ils y accomplissent.

Les arguments invoqués par la CNLC pour garder le pouvoir d'accorder les AT sans escorte sont les suivants:

- Le fait que les ATSE (en particulier les congés pour la réadaptation sociale du détenu) soient sous l'autorité d'un seul organisme favorise l'uniformité des programmes et des décisions;

- Il permet à la CNLC de participer plus tôt aux programmes de libération graduelle du détenu et assure la mise en oeuvre d'un programme d'AT, s'il y a lieu;

- La CNLC est peut-être mieux placée et plus en mesure d'évaluer le risque que l'absence temporaire pose au public;

- La CNLC est soustraite à la pression immédiate qu'exercent les demandes d'absence temporaire présentées par les détenus, pression qui peut entraîner des décisions "risquées" en matière d'octroi d'AT. Du même coup, la CNLC diminue la pression exercée sur les agents du SCC, ce que certains d'entre eux ont reconnu être un net avantage, durant nos consultations;

- La CNLC peut diminuer les abus de favoritisme dans l'octroi des AT, du moins pour ce qui est des cas dont elle est saisie. (D'aucuns soutiennent que la direction d'un pénitencier est plus portée à accorder une AT aux détenus qui font preuve de coopération ou se montrent insistants sans constituer nécessairement un "bon" risque);

- Le fait que la CNLC doive examiner les cas des détenus condamnés à cinq ans ou plus constitue un contrôle additionnel sur les cas de violence éventuelle.

Loi. Leur nombre, qui était en moyenne de 4 000 à 5 000 par trimestre avant mars 1978, est passé à une moyenne de 1 000 à 2 000 par trimestre depuis lors. Le nombre des détenus bénéficiant de plus de quatre ATSE par année a également beaucoup baissé (sans cependant disparaître entièrement, un détenu pouvant bénéficier de plusieurs ATSE au cours d'un trimestre, pourvu que leur durée totale ne dépasse pas 72 heures pendant ce trimestre; ainsi, un détenu peut avoir neuf congés de huit heures au cours d'un trimestre).

- Le nombre des AT avec escorte a augmenté par suite des restrictions apportées aux congés sans escorte, ce qui a amplifié les problèmes de disponibilité du personnel et de rémunération des heures supplémentaires. Bien des agents de pénitencier nous ont dit que les AT étaient souvent annulées, parce qu'il n'y avait pas d'agent disponible, mais nous ne pouvons en donner le nombre exact.

- Les directeurs de pénitencier affirment que le pouvoir dont ils disposent d'accorder la libération de jour ne répond pas suffisamment aux besoins que n'ont pas prévus les modifications de 1977. Ils se plaignent, en particulier, de ne pas avoir suffisamment de latitude pour libérer un détenu temporairement (ou sans avis préalable), s'il a fait preuve d'une conduite exceptionnelle, et que des projets de travail spéciaux se présentant inopinément sont retardés ou non réalisés à cause du délai de préparation des cas exigé pour la libération conditionnelle de jour. (Le programme de libération conditionnelle de jour restreinte étudié plus loin a été établi en partie pour répondre aux plaintes suscitées par le délai de préparation des cas, qui est de cinq mois dans le cas de la libération conditionnelle ordinaire de jour.)

- Les agents de pénitencier disent connaître mieux les détenus et ne pas être aussi influencés par les statistiques nationales des échecs des programmes de libération. Ils sont donc mieux placés, soutiennent-ils, pour juger quels détenus méritent le plus les AT, lesquels ont le plus de chances d'en faire bon usage et l'effet que les AT exercent sur les détenus et sur l'établissement.

- Le fait qu'on ait enlevé au SCC le pouvoir d'accorder les AT influe, fait-on valoir, sur l'intérêt qu'a le personnel d'encourager les détenus à demander des AT et d'accomplir le travail administratif exigé par le

cinq ans, semble être tout simplement la limitation des ressources dont disposait la CNLC. De ce fait, le rôle que joue celle-ci dans l'application directe des mesures de contrôle des AT (c'est-à-dire lors de l'examen des demandes) s'en trouve quelque peu limité, mais les restrictions en matière d'admissibilité, de limitation et de durée des AT sans escorte relèvent encore de la CNLC.

Les AT se distinguent donc de la libération conditionnelle de jour en ce que les congés non accompagnés (à part les congés accordés pour des raisons médicales ou humanitaires) doivent, si leur durée totale dépasse 72 heures par trimestre, s'inscrire dans un programme de libération conditionnelle de jour de la CNLC. Le directeur de pénitencier qui veut accorder une AT ou une série d'AT de plus de 72 heures par trimestre doit veiller à ce que le détenu soit accompagné.

Le premier et le plus net domaine de préoccupation qui s'est présentée à nous en matière d'absence temporaire consiste en un ensemble de problèmes que des agents du SCC attribuent à la législation de 1977 sur l'instance d'application du pouvoir d'accorder les AT, leurs critères d'admissibilité et leurs limites. Ces problèmes portent sur des questions comme la gestion des cas, la confusion dans laquelle se trouvent les agents quant à savoir qui est habilité à accorder tel ou tel congé et, principalement, le fait que le nombre des AT ait diminué sensiblement, que leur rôle comme instrument de récompense ou de contrôle des établissements pénitentiaires ait perdu de son importance et qu'on n'accorde pas suffisamment d'AT pour récompenser la bonne conduite, alors que ces congés fourniraient au détenu un temps de pose durant son incarcération, réduiraient la tension dans les établissements pénitentiaires et aideraient les directeurs à gérer leurs établissements. Nous étudierons ces problèmes comme des problèmes qui concernent les "attributions", bien qu'ils impliquent davantage qu'une simple modification des attributions.

Le pouvoir d'accorder les absences temporaires sans escorte

Le groupe de travail s'est trouvé en présence d'un grand nombre d'arguments en faveur et contre le pouvoir d'accorder les ATSE. Le raisonnement avancé par le SCC pour qu'on lui rende certains de ses pouvoirs se fonde sur plusieurs problèmes qui se sont posés depuis le transfert, le 31 mars 1978, des pouvoirs en matière d'ATSE:

- Le nombre des absences temporaires sans escorte a baissé considérablement depuis 1978, ce qui était effectivement le but des modifications apportées à la

conditionnelles de jour). Les recommandations du groupe de travail Hugessen ne furent pas adoptées en totalité, mais il fut jugé nécessaire de soumettre l'octroi des AT à des mesures de contrôle additionnelles. Le pouvoir du SCC d'accorder des AT consécutives fut finalement révoqué en 1973.

Le programme des libérations conditionnelles de jour, bill C-51, qui obligeait le détenu à purger six mois de sa peine, ou le sixième de celle-ci (la plus longue de ces deux périodes s'appliquant en l'occurrence), avant d'avoir droit à une AT sans escorte et la CNLC devenait la dernière instance décisionnelle en matière d'AT sous escorte et de certaines AT sous escorte. En même temps était imposée une limite admistrative de 72 heures par trimestre aux AT sous escorte accordées à des fins de réadaptation sociale. La raison de cette modification semblait être que toute forme de libération représentant plus que quelques heures passées par le détenu sans surveillance hors du pénitencier au cours d'une année s'inscrit dans le cadre d'un programme de libération graduelle d'une certaine ampleur et doit être régie par l'organisme habilité à décider d'une éventuelle libération complète. Le délai d'admissibilité prévu (un sixième de la peine ou six mois), tout comme l'addition d'une autre instance décisionnelle (la CNLC), semble avoir pour but de rassurer le public quant au respect de l'objectif de réprobation et au "resserrement" des moyens de contrôle dont dispose l'appareil judiciaire pénal en général.*

Toutefois, le pouvoir de la CNLC (présumée plus apte à tenir compte des considérations de risques éventuels pour la collectivité) sur les AT sans escorte fut immédiatement délégué aux directeurs des pénitenciers dans le cas des détenus condamnés à moins de cinq ans d'emprisonnement. (Ces détenus constituent la moitié de la population carcérale et les trois quarts des nouvelles incarcérations annuelles.) Le pouvoir décisionnel sur les deuxièmes ATSE et les ATSE subséquentes peut aussi être délégué aux directeurs des pénitenciers, même dans le cas des peines de plus de cinq ans. La raison pour laquelle fut immédiatement rendu aux directeurs des pénitenciers le pouvoir décisionnel en matière d'AT, dans le cas des peines de moins de

* Le bill C-51, d'où procéderaient ces modifications et qu'on a appelé "train de mesures concernant l'ordre et la sécurité publics", était une série d'amendements dont la plupart avaient pour objet d'accroître les moyens de contrôle de l'Etat en matière de criminalité ou semblaient "resserrer" son contrôle dans ce secteur. Ces nouvelles mesures de contrôle ont été présentées en même temps que le bill portant abolition de la peine capitale.

QUESTIONS, PROBLÈMES ET PRÉOCCUPATIONS

CHAPITRE III

Le présent chapitre porte sur plusieurs questions, problèmes et préoccupations concernant les divers programmes de libération. C'était là le deuxième grand objectif de la présente étude: inventorier les problèmes non résolus ou que pose l'application actuelle des programmes et suggérer des mesures à prendre à leur égard, s'il y a lieu.

Plusieurs thèmes recoupent les exposés sur chacun des programmes étudiés dans les pages qui suivent. Certains de ces thèmes ont déjà été mentionnés précédemment. Ainsi, les objectifs assignés aux programmes constituent en eux-mêmes une des questions abordées ici, comme on a pu le constater à la lecture de notre étude jusqu'ici.

LES ABSENCES TEMPORAIRES

Il importe de distinguer, encore que ce ne soit pas toujours facile, l'absence temporaire (AT) de la libération conditionnelle de jour, en particulier la "libération de jour restreinte" (voir plus loin). Le programme des absences temporaires, plus ancien que celui de la libération conditionnelle de jour, a débuté durant les années 1960 comme mesure administrative visant à décentraliser le processus décisionnel quand une absence temporaire était jugée justifiée en raison de circonstances particulières et imprévues (Landreville et Carrière, 1979). Les AT relevaient du SCC (à l'époque le SCP) et la latitude laissée au directeur du pénitencier pour accorder ce congé de trois jours n'était assujettie à aucune limite, quant à leur fréquence, pourvu que le détenu fût admissible à ce genre de congé. À la longue s'établit la pratique dite des "absences temporaires consécutives" qui, pour l'essentiel, permettait au détenu de travailler à l'extérieur ou de participer à un programme communautaire quelconque, six jours par semaine. On ignore le nombre exact des "AT consécutives" ainsi accordées, mais elles finirent par créer un conflit avec la Commission nationale des libérations conditionnelles, au dire de qui certains programmes d'AT ne se distinguaient pas de la libération conditionnelle de jour ou de la libération conditionnelle totale et servaient, en fait, à contourner le rejet d'une demande de libération conditionnelle. Le groupe de travail Hugessen (1972) avait conclu que les AT ne devraient pas être accordées pour des "raisons de réadaptation sociale" et qu'il devrait exister, au sein de la CNLC, un programme de "libération conditionnelle temporaire" (terme qui aurait été appliqué aussi aux libérations

A cela vient s'ajouter le conflit qui existe entre les objectifs ou fonctions qui s'opposent, et entre les organismes pour lesquels les différents objectifs ont une importance variable. Le besoin de châtier ou les préoccupations face au châtiement peuvent entrer en conflit avec les besoins de justice et d'équité dans certains cas; le besoin de faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de décider qui devrait être neutralisé le plus longtemps possible peut entrer en conflit avec le besoin du pénitencier de limiter les coûts et le nombre des détenus aux maximums courants et futurs; le besoin d'effectuer une libération progressive peut entrer en conflit avec les besoins de sécurité du pénitencier.

Au chapitre V, on discutera d'autres "modèles" de libération possibles, dont certains qui rejettent explicitement quelques objectifs traditionnels tels que la réadaptation, et certains qui se fondent sur un souci plus grand face à des objectifs ou des fonctions secondaires qui ont toujours été rejetés par les autorités chargées des libérations. Ces modèles fournissent des exemples de ce en quoi pourrait consister le régime d'incarcération et de libération s'il poursuivait certains ensembles d'objectifs presque jusqu'à l'extrême.

Au chapitre V, on recommande d'effectuer des études et des contrôles plus approfondis dans les ressorts judiciaires où l'on a adopté un "modèle" de rechange. Dans l'immédiat, toutefois, il faudrait, réexaminer les objectifs, effets et principes de la libération, au niveau du Ministère, afin de déterminer s'il y aurait lieu d'apporter certains changements. Il faudrait, pour garantir l'efficacité d'une telle étude, obtenir la collaboration de tous les services du Ministère; il faudrait également partir d'énoncés d'objectifs généraux et progresser vers un examen plus détaillé de la façon dont les différents programmes des organismes s'agencent et devraient s'agencer avec les objectifs d'ensemble et les uns avec les autres. Evidemment, il faudrait que les groupes chargés d'étudier les objectifs soient informés de la situation par les unités pertinentes du groupe de révision du droit pénal.

On a vu que les objectifs officiels du régime de libération ne correspondaient pas toujours à ce qui semblerait les effets les plus marquants de la libération. Les objectifs de la libération conditionnelle totale qui se reflètent dans les conditions énoncées au paragraphe 10(1) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, par exemple, causent certains problèmes. La condition qui semble la plus importante et qui consiste à garder en détention les personnes dont la libération constituerait un "risque indu pour la société", ne semble pas intervenir autant qu'il le faudrait dans les décisions de la CNLC. Les deux autres conditions énoncées dans la Loi sur la libération conditionnelle de détenus sont soit étrangères à la théorie correctionnelle moderne (même les autorités correctionnelles ne prétendent plus que rarement que les détenus sont ou devraient être envoyés en prison pour tirer profit de l'incarcération) ou non confirmées (sans être infirmées) par les preuves disponibles (quant à tout effet éventuel de la libération progressive et de la surveillance sur la réforme et la réadaptation du détenu, par exemple). Ces deux dernières conditions d'admissibilité que prévoit la Loi sur la libération conditionnelle de détenus sont extrêmement difficiles à évaluer de façon satisfaisante. Il faudrait que les trois conditions soient réexaminées au niveau du Ministère et au niveau d'un groupe interministériel, dans le cadre du processus de révision du Code criminel.

Par ailleurs, un bon nombre d'effets secondaires non recherchés de la libération semblent beaucoup plus marquants, et certains d'entre eux se rapprochent plus des réalités pratiques de l'administration des peines et des pénitenciers. Bien que le châtiement des infracteurs ne semble pas un objectif officiel de la CNLC, par exemple, les décisions relatives aux libérations déterminent directement la période d'incarcération précise des détenus du ressort fédéral. On a également découvert que la libération conditionnelle aide à fortement à atténuer et à réduire les écarts qui, sans cela, pourraient subsister entre les périodes d'incarcération réelles des différents détenus, par suite des écarts enregistrés au moment de l'imposition des peines. Le processus de libération, tout comme le processus de réduction de peine et de surveillance dans la collectivité, joue également un rôle modérateur important, tant au plan des coûts qu'au plan du contrôle exercé sur le détenu par le régime correctionnel. Les absences temporaires exercent également des effets secondaires ou des effets non recherchés (par exemple, apaiser les tensions au sein des établissements et donner aux détenus l'occasion de s'éloigner brièvement du milieu carcéral) de façon beaucoup plus directe ou efficace qu'elles n'atteignent les objectifs premiers tels que la "réinsertion".

Pour arriver à garantir la responsabilité totale des autorités chargées des libérations face à la plupart des points décrits ci-dessus, il est presque indispensable de procéder à une auto-évaluation systématique et détaillée. On constate déjà qu'il y a en réalité très peu de prévu pour l'auto-évaluation empirique du système par rapport à ses buts principaux. Les sources de données du Ministère sont tout simplement insuffisantes et elles ne permettent pas de gérer le processus décisionnel. Comme on le verra sous peu, les conditions officielles d'admissibilité aux différents genres de libération sont très vagues, et l'on n'établit pas systématiquement de points axés sur une administration et une analyse de chaque cas pris séparément, qu'on a négligé jusqu'ici de recueillir de façon régulière de l'information sur les tendances générales. Vu l'insuffisance des données disponibles, très peu de renseignements sont fournis au public sur les libérations conditionnelles. Il est possible d'obtenir un contrôle judiciaire des décisions auprès d'un organisme indépendant (la Cour fédérale) afin de s'assurer de la conformité aux garanties prévues dans le règlement en matière de procédure; cependant, il n'est pas possible de porter les décisions en appel sur le fond, de telle sorte qu'il en ressort rarement des précédents ou des contrôles judiciaires utiles. (De toute façon, on estime en général que les contrôles judiciaires sur le fond produiraient très peu de précédents utiles.)

Souvent, l'élément de "responsabilité" dans le régime de libération se traduit sous forme de fluctuations du taux des libérations, fluctuations qui sont liées aux réactions du public face aux échecs retentissants. Dans ce contexte, les autorités chargées des libérations sont souvent tenues responsables et elles supportent le blâme des échecs des libérés au nom de tous ceux qui s'occupent de détermination des peines et d'incarcération. Par exemple, un argument que l'on invoque en faveur du maintien du régime des libérations conditionnelles, dans le cadre du débat sur l'imposition de peines fixes, est que l'on a besoin de ce régime pour réduire les peines, puisque, si les juges avaient seuls la responsabilité de déterminer la durée exacte de l'incarcération, ils auraient tendance à réagir aux pressions du public en imposant des peines plus longues. Le régime des libérations conditionnelles est donc un moyen administratif plus discret de réduire les punitions. Toutefois, on lui impute les échecs des personnes dont il permet la libération et, en même temps, on le critique parce qu'il ne permet pas la mise en liberté d'un assez grand nombre de personnes. Un bon nombre de ces questions concernant la responsabilité seront examinées plus en détail dans des sections qui suivront.

RESPONSABILITE ET TRANSPARENCE

peut influencer sur les possibilités d'accorder ou non une libération, ou sur le choix du mode de libération: on ne peut accorder d'absence temporaire sous escorte si l'on ne dispose pas des fonds nécessaires pour payer l'escorte, et l'octroi des libérations conditionnelles de jour peut être assujéti à la disponibilité de lits dans les maisons de transition d'un secteur donné. Pendant les périodes où ils ont beaucoup besoin des détenus, notamment à l'époque des récoltes, les dirigeants des pénitenciers peuvent avoir intérêt à les libérer en moins grand nombre, afin de pouvoir les faire participer aux programmes de travail.

En règle générale, toutefois, les pénitenciers ont grandement avantage à obtenir le plus grand nombre possible de libérations conditionnelles totales, afin de pouvoir réduire leurs dépenses. Plus il y a de personnes sous surveillance dans la collectivité plutôt que dans les pénitenciers, plus le SCC est en mesure de se plier aux contraintes budgétaires et d'éviter la construction de nouveaux établissements. Une politique de libération prudente peut en fait provoquer de nombreux conflits entre les objectifs premiers du SCC (modération et contrôle des coûts) et les priorités de la CNLC (garder en détention jusqu'à la date de libération fixée par le juge les personnes qui pourraient violer les conditions de leur mise en liberté sous surveillance dans la collectivité).

Comme l'ont souligné l'équipe MacGuigan (1977) et le Vérificateur général (1978), la transparence et la responsabilité sont devenues des préoccupations importantes du Ministère. On peut et on doit exiger qu'il soit rendu compte de bien des manières et à des organismes différents du fonctionnement du régime de libération. Il doit être rendu compte aux contribuables et aux organismes centraux chargés de l'examen des dépenses, de la façon dont les fonds sont dépensés (ou économisés). On peut également exiger que les autorités chargées des libérations répondent de la manière dont elles prennent leurs décisions à des organismes indépendants tels que les tribunaux. Les autorités peuvent avoir à rendre des comptes aux détenus, en ce sens qu'elles sont obligées par la loi de fournir des motifs lorsqu'elles refusent une libération conditionnelle totale ou une libération conditionnelle de jour, et lorsqu'elles suspendent ou révoquent une libération. Enfin, les autorités chargées des libérations doivent répondre au public de leurs politiques et de leurs décisions.

Bien que les dépenses aux chapitres de la justice pénale et des affaires correctionnelles aient augmenté considérablement au cours des dix dernières années, on s'attend à ce qu'il y ait une stabilisation des ressources affectées aux services sociaux en général. Parallèlement, on s'attend à une augmentation des chiffres absolus du nombre de cas, ce qui signifie que l'objectif d'une rentabilité accrue doit devenir une priorité. Il faut utiliser les ressources existantes le plus efficacement possible et les affecter le plus rationnellement possible.

Le régime de libération permet de réaliser des économies; en effet, il est beaucoup plus économique de libérer un détenu sous condition et sous surveillance dans la collectivité (environ \$2 000 en moyenne par année*) que de le garder dans un pénitencier (environ \$25 000 en moyenne par année*).

Si l'on abolissait le régime des libérations conditionnelles (y compris les réductions de peine méritées) sans obtenir une diminution correspondante des peines imposées par les juges, il faudrait investir énormément de capital pour construire les pénitenciers nécessaires à la détention des quelque 5 000 personnes qui bénéficieraient à n'importe quel moment d'une libération conditionnelle totale ou d'une libération sous surveillance obligatoire, ainsi que pour doter ces pénitenciers du personnel nécessaire. Dans les pénitenciers fédéraux, le rapport employés/détenus est d'environ 1/1, tandis que, dans la collectivité, le rapport employés/libérés est d'environ 1/10, si l'on inclut tout le personnel de gestion et de soutien.

Par contre, certains prétendent qu'il n'est pas réaliste de comparer ainsi les économies de coûts, puisque les peines imposées par les juges sont calculées de façon à compenser pour les libérations conditionnelles et les réductions de peine. Mandel (1975) a en fait allégué que les frais de surveillance dans la collectivité devaient être ajoutés à ceux de l'incarcération pour cette raison. Néanmoins, dans le contexte du régime sentenciel qui existe actuellement au niveau fédéral, la libération de tout détenu avant la date prévue par le juge représente une économie.

Cependant, les considérations de coût peuvent faire et font effectivement surgir des conflits entre la libération et l'incarcération. A certains moments, le budget d'un pénitencier

* On obtient le coût moyen en divisant le budget total des pénitenciers ou le budget total de la surveillance dans la collectivité et de la préparation des cas, par le nombre total de détenus qui sont, à n'importe quel moment donné, rattachés à l'un ou l'autre système de correction.

toujours et elles continueront de s'affirmer de pair avec l'évolution de la jurisprudence administrative, de l'ensemble de la politique du gouvernement et des ententes internationales en matière de droits de la personne.

L'équité est un élément particulièrement important du régime de libération, puisqu'on a affaire à un grand nombre de peines qui, parfois, varient énormément. Des défenseurs du régime de libération conditionnelle (von Hirsch et Hanrahan, 1978) ont allégué qu'il serait infiniment plus difficile d'obtenir que les juges des tribunaux criminels d'une région donnée s'entendent sur des lignes directrices précises visant à égaliser les peines, que de persuader une commission des libérations conditionnelles d'adopter de telles lignes directrices et de veiller à ce qu'elle s'y conforme. Les autorités chargées des libérations conditionnelles peuvent ainsi viser l'équité des peines comme objectif ou la CNLC peut y parvenir indirectement, par le truchement d'un "effet" non recherché (comme on l'a vu plus tôt, sous la rubrique "atténuation des peines"). Il est certain que l'objectif est d'assurer l'uniformité parmi les décisions relatives aux libérations conditionnelles, et parmi les autres décisions relatives aux absences temporaires et aux libérations conditionnelles de jour. Il est difficile de dire dans quelle mesure la libération permet d'assurer l'équité, quoique les grandes fluctuations dans les taux annuels des libérations conditionnelles et les écarts entre les régions laissent supposer qu'il pourrait y avoir un manque d'uniformité dans les décisions concernant les libérations conditionnelles. Les études empiriques des décisions de la CNLC ne peuvent décrire ou "expliquer" convenablement comment interviennent les divers facteurs. Cette question sera étudiée plus en détail au chapitre III.

Espoir

Il est dit que le dernier objectif "humainitaire" du régime de libération consiste à donner au détenu l'espoir de quitter la prison avant la fin de sa peine. Le régime de libération fournit effectivement cet espoir; cependant, dans le cas des détenus qui purgent des peines plus longues (en particulier ceux qui sont obligés de purger une longue période avant de devenir admissibles à une libération conditionnelle), il peut créer plus d'incertitude, c'est-à-dire amener les détenus à se faire du souci plus longtemps au sujet de la date de leur libération. La situation qui existe dans les États américains qui ont aboli le régime de libération conditionnelle permet de supposer qu'il peut en fait être préférable pour le détenu de ne pas vivre en fonction d'une libération hâtive, mais plutôt de connaître de façon certaine la date de sa libération (Note, 1978).

fallait faire preuve d'équité dans l'administration du régime de discipline prévu pour des détenus. Il s'agit d'un jugement extrêmement important, du premier jugement dans lequel la Cour suprême décide qu'un processus administratif du secteur correctionnel, c'est-à-dire un processus qui n'est pas créé par une loi, doit être assujéti aux règles de la justice naturelle.

Par contre, on a inséré dans la loi, pour le processus d'octroi des libérations conditionnelles totales, l'exigence voulant que tous les détenus de ressort fédéral qui deviennent admissibles à une libération conditionnelle totale obtiennent une audience devant deux membres et obtiennent par écrit les motifs de leur décision, si elle est défavorable. Si un détenu estime que ces exigences n'ont pas été respectées ou que la CNLC a procédé de façon injuste, il peut soumettre son cas à la Cour fédérale. Toutefois, il n'existe de garanties semblables ni pour le processus d'octroi des absences temporaires, ni pour les détenus de ressort provincial (dont les cas sont réglés à partir du dossier soumis), ni pour les cas de cessation des libérations conditionnelles de jour, bien que le détenu ait des rapports personnels avec les préposés à la gestion des cas ou l'agent de libération conditionnelle chargé de son cas. Un certain nombre d'autres critiques ont été formulées au sujet des garanties de justice naturelle qui devraient être offertes aux diverses étapes du processus de libération. On reproche notamment le fait que l'information figurant au dossier* ne soit pas dévoilée d'avance, ainsi que le fait qu'on refuse toute aide juridique ou autre pour les audiences relatives aux libérations conditionnelles totales (des mesures visant à combler ces deux lacunes seront peut-être mises en oeuvre bientôt, bien qu'on n'ait pas encore déterminé de façon précise la forme qu'elles prendront); on reproche aussi le fait que les autorités ne donnent pas préavis des éléments de politique sur lesquels elles fondent leurs décisions, sauf pour ce qui est des trois conditions énoncées dans la loi sur la libération conditionnelle de détenus et sauf pour ce qui est contenu dans les manuels de politique (y compris la liste des facteurs qu'il faut prendre en considération au moment de se prononcer sur une libération conditionnelle); on reproche le fait que les détenus dont la libération est révoquée parce qu'ils ont commis une infraction non criminelle soient réincarcérés; enfin, on reproche le fait que des membres de la CNLC puissent participer au règlement de cas qui exigent des "votes multiples", même s'ils n'assistent pas à l'audience.

Les garanties de justice naturelle qui s'appliquent aux libérations (dont les audiences, les avis, la présence d'un conseil juridique, la divulgation de l'information) s'affirment

* Cependant, un détenu peut obtenir assez rapidement une mise à jour de son dossier, s'il a auparavant demandé et obtenu son dossier en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Enfin, la réduction de peine atténue la punition en permettant aux détenus de purger environ le dernier tiers de leur peine dans la collectivité, sous surveillance obligatoire.

Ingérence minimale

Depuis quelque temps déjà (Ouhmet, 1969; Solliciteur général, 1975; Commission de réforme du droit, 1976) on parle d'ingérence minimale dans la vie de l'infraacteur. Il s'agit à la fois d'un droit de la personne (la solution la moins contraignante, l'intérêt inaliénable de l'Etat) et d'un principe utilitaire (certains résultats permettent de croire qu'une ingérence minimale du système de justice pénale a plus d'effet qu'une ingérence marquée). En outre, les mesures moins contraignantes sont habituellement moins coûteuses.

Il est difficile de préciser ce qui constituerait une "ingérence minimale" dans le domaine correctionnel. Cependant, il serait probablement juste de dire que le système de libération actuel ne penche pas dans cette direction. Le taux des libérations conditionnelles est parmi les plus bas des dix dernières années. Le nombre des libérations conditionnelles de jour augmente, mais certains critiques prétendent qu'elles ont peut-être pour effet de retarder ou même de remplacer les libérations conditionnelles de jour représentant une ingérence moins grande que l'incarcération traditionnelle, elles représentent néanmoins une ingérence plus grande que la libération conditionnelle totale.

Aide aux personnes libérées

Les détenus interrogés par le Comité d'étude de la libération sous surveillance obligatoire du ministère du Solliciteur général ont répondu que le seul avantage qu'ils pouvaient associer à la libération sous surveillance dans la collectivité, était qu'elle pouvait offrir une aide pratique dans certains cas: prêt de sommes provenant de la caisse des libérés conditionnels, aide dans la recherche d'un logement, et ainsi de suite (Solliciteur général, 1981). On ne dispose d'aucune information sur la fréquence avec laquelle on offre ou accorde aux détenus libérés les diverses formes d'aide pratique, mais il est évident que la plupart des agents de libération conditionnelle sont tout à fait disposés à offrir de l'aide aux libérés qui en demandent.

Justice naturelle et équité

En janvier 1980, la Cour suprême du Canada a jugé dans une affaire de discipline pénitentiaire (Martineau) qu'il

Libérations conditionnelles, on doit également accepter le fait que les libérations conditionnelles influent (qu'on le veuille ou non) sur les peines: en effet, les libérations conditionnelles modifient nécessairement les conditions d'une peine. En outre, bien que certains membres du public et certains représentants de l'ordre judiciaire estiment que les libérations conditionnelles constituent une ingérence illégale dans le processus de détermination des peines, il ne fait aucun doute que les juges sont, dans une certaine mesure, conscients des effets possibles des libérations conditionnelles et des réductions de peine et qu'ils adaptent leurs sentences en conséquence. Ainsi, on comprend l'effet réducteur ou atténuant des libérations, mais on le comprend mal, et l'on ne peut prévoir au moment de la détermination de la peine dans quelle mesure l'infraacteur pourra profiter du régime de libération. Ceci crée des conflits, de la confusion, des inéquités (puisque, un juge peut imposer une peine plus longue en prévision d'une libération conditionnelle qui, en fin de compte, ne sera peut-être jamais accordée), ainsi que des incompatibilités entre les peines et les libérations conditionnelles; cette question sera examinée plus en détail dans un autre chapitre.

Les libérations partielles, soit les absences temporaires et les libérations conditionnelles de jour, ont également pour effet d'atténuer la punition. Bien qu'on accorde très peu d'absences temporaires pour des motifs dits "humanitaires" (500 par année), un bon nombre des absences temporaires accordées pour des motifs dits "de réadaptation", même si elles sont justifiées au plan de la réforme du détenu, répondent également de façon évidente à des besoins humains, en ce sens que toute occasion de s'éloigner d'un pénitencier procure en soi un plaisir relatif. Cet aspect humain des absences temporaires n'intervient évidemment pas dans le cas de tous les détenus: seulement la moitié des détenus obtiennent une absence temporaire au cours de toute année donnée, et les deux tiers des détenus qui bénéficient effectivement d'absences temporaires en obtiennent quatre ou moins (habituellement sous escorte) au cours d'une année civile. Par conséquent, les absences temporaires ne procurent peut-être qu'une dose limitée d'humanité. Les libérations conditionnelles de jour atténuent la punition dans la mesure où elles peuvent réduire le niveau de sécurité de l'établissement en cause (bien qu'un bon nombre de détenus trouvent plus difficile de vivre dans les CCC que dans les pénitenciers ordinaires, comme on le verra plus loin). Elles permettent également aux détenus de s'éloigner du pénitencier pendant un certain nombre d'heures ou de jours (on ignore le chiffre exact).

Le tableau 5 laisse supposer que la durée de la peine influe peut-être plus sur le taux des libérations conditionnelles. Bien entendu, tous les détenus qui sont condamnés à l'emprisonnement à perpétuité doivent obtenir une libération conditionnelle pour pouvoir quitter le pénitencier, et la durée plus longue des peines moyennes associées à certains crimes semble se refléter dans le taux des libérations conditionnelles. Mieux encore, le tableau montre l'écart constant et considérable qui existe entre la durée moyenne des peines des détenus qui avaient obtenu une libération conditionnelle et la durée moyenne des peines des détenus qui n'avaient pas obtenu une libération conditionnelle pour une infraction donnée. Les détenus qui n'avaient pas obtenu de libération conditionnelle s'étaient fait imposer, en moyenne, des peines beaucoup plus longues pour les mêmes infractions. Cela laisse supposer que la purge, en fonction des écarts existant entre les peines imposées.

Le tableau 5 montre également l'effet réel que les décisions relatives aux libérations conditionnelles exercent sur la période purgée par les détenus qui obtiennent une libération conditionnelle, en particulier si on les compare aux détenus qui n'en obtiennent pas. Dans le cas de la plupart des crimes, la période moyenne purgée par les détenus qui obtiennent une libération conditionnelle se rapproche de la période moyenne purgée par les détenus libérés sous surveillance obligatoire, malgré les grands écarts qui existent entre la durée moyenne des peines imposées à ces deux groupes. Cependant, les détenus qui obtiennent une libération conditionnelle ne purgent pas nécessairement une période plus courte que les détenus qui n'en obtiennent pas, ce qui peut encore laisser supposer que les libérations conditionnelles sont associées de plus près aux peines d'emprisonnement plus longues (qui, à cause des règles régissant l'admissibilité, ne peuvent pour l'instant qu'être atenuées). Cela semble "expliquer" pourquoi le tableau 4 indiquait que les crimes les plus graves s'accompagnaient des taux de libération conditionnelle les plus élevés: ce sont eux qui s'accompagnent des peines d'emprisonnement les plus longues.

L'atténuation et l'égalisation des peines semblent donc toutes deux être des effets de la libération conditionnelle, malgré le fait que la CNLC ait très fermement pris position, affirmant qu'elles n'étaient pas des objectifs et ne pouvaient être officiellement appliquées (cependant, elles peuvent en être des effets secondaires). Cette hésitation de la CNLC à pénétrer officiellement dans la sphère du réexamen des sentences imposées par les tribunaux peut être justifiée. Cependant, il faut reconnaître que, si l'on accepte la validité du régime des

TABLEAU 5

DURÉE MOYENNE DES PEINES ET PÉRIODES PURGÉES EN MOYENNE
AVANT UNE LIBÉRATION CONDITIONNELLE OU UNE LIBÉRATION
SOUS SURVEILLANCE OBLIGATOIRE - LIBÉRATIONS TOTALES EN
1978 OU 1979

L'INCARCÉRATION		DURÉE MOYENNE DES PEINES (mois)		PÉRIODES PURGÉES (mois)	
Tentative de meurtre	LIB. COND.	SURV.OBL.	LIB. COND.	SURV. OBL.	
111	67	51	46		
Homicide involontaire	81	59	33	40	
Enlèvement	76	38	30	26	
Viol	54	50	24	34	
Trafic et importation de stupéfiants	55	45	22	30	
Vol qualifié	62	42	28	29	
Autres crimes contre la personne	42	33	18	22	
Attentat à la pudeur	45	31	26	21	
Voies de fait, et coups et blessures	42	32	18	22	
Fraude et faux	41	30	20	20	
Homicide causé par négligence	36	29	16	21	
Introduction par effraction	38	29	18	20	
Vol	37	25	18	17	
Possession de stupe- fiant	35	21	14	13	
Détenus qui s'évadent ou qui sont illé- galement en liberté	38	19	18	14	

Quels sont les détenus qui ont le plus de chances de voir leur peine d'emprisonnement réduite? Il semble exister un rapport entre la gravité des infractions et le taux des libérations conditionnelles. Le tableau 4 montre quels ont été le taux des libérations conditionnelles et le taux des libérations sous surveillance obligatoire des divers groupes de détenus qui ont obtenu leur libération totale en 1978 ou 1979. Les catégories d'infractions y sont classées suivant l'ordre de leur gravité, qui correspond à la durée moyenne de la peine imposée. Si l'on examine uniquement le genre d'infraction et non la durée de la peine, on constate, assez curieusement, que les crimes plus graves comme l'homicide*, le viol et le vol qualifié s'accompagnent d'un taux de libération conditionnelle de 40 à 50 %, tandis que certaines des infractions moins graves (mais non toutes) telles que l'introduction par effraction, le vol et la fraude s'accompagnent d'un taux de libération conditionnelle de 20 à 30 % environ. Les catégories de l'homicide involontaire, des infractions liées aux stupéfiants, des attentats à la pudeur et des évasions échappent à cette tendance. Toutefois, les écarts entre les catégories d'infractions ne sont pas particulièrement marqués, sauf l'écart entre le taux d'ensemble de 40 à 50 % et le taux d'ensemble de 20 à 30 %, ce qui laisse supposer que ce n'est peut-être pas nécessairement la gravité du crime qui est à l'origine de l'écart observé.

* Les meurtriers sont évidemment exclus de l'analyse qui suit, puisque la libération conditionnelle est le seul moyen légal dont ils disposent pour quitter le pénitencier (sauf en cas de décès ou de transfert).

TABLEAU 4
TAUX DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES ACCORDÉES,
SELON L'INFRACTION À L'ORIGINE DE L'INCARCÉRATION -
LIBÉRATIONS TOTALES EN 1978 OU 1979

INFRACCTION A L'ORIGINE DE L'INCARCÉRATION*	TAUX DES LIBÉRATIONS CONDITION- NELLES**	NOMBRE DE DÉTENUS LI- BÉRÉS SOUS CONDITION	NOMBRE DE DÉTENUS LIBÉRÉS SOUS SURVEILLANCE OBLIGATOIRE
--	---	---	---

Tentative de meurtre	49.2	34	35
Homicide involontaire	56.3	182	141
Enlèvement	40.7	31	45
Viol	44.3	157	197
Trafic et importation de stupéfiants	67.0	702	346
Vol qualifié	41.1	968	1385
Autres crimes contre la personne	38.5	103	167
Attentat à la pudeur	15.5	16	87
Voies de fait, et coups et blessures	22.2	80	279
Fraude et faux	27.0	132	357
Homicide causé par négligence et infanticide	54.1	13	9
Introduction par effraction	24.0	463	1459
Vol	20.9	177	667
Possession de stupéfiants	46.2	25	29
Détenus qui s'évadent ou qui sont illégalement en liberté	6.9	5	67

* Ordre établi suivant la durée moyenne des peines imposées aux détenus de ce groupe. Les détenus condamnés à l'emprisonnement à perpétuité ne comptent pas parmi ce groupe.

** Il convient de signaler que ces "taux des libérations conditionnelles" diffère de ceux qui sont fournis par le système de rapports cumulatifs (mentionné ailleurs dans le présent rapport). Il correspond à la proportion des personnes qui ont obtenu une libération conditionnelle par rapport au nombre total des personnes qui ont été libérées.

réforme pénale et correctionnelle (comité Ouimet, 1969) a recommandé que l'emprisonnement soit réservé aux criminels dangereux qui commettent les infractions les plus graves. Le comité Ouimet a également recommandé de recourir davantage aux libérations conditionnelles, à une époque où leur taux était d'environ 60 % (par opposition aux quelque 33 % d'aujourd'hui). Enfin, l'intervention accrue des tribunaux fédéraux dans les pratiques administratives du secteur correctionnel (Martineau, 1980; Solosky, 1980) a également aidé à donner plus d'importance à l'objectif de justice.

Les objectifs de justice et d'humanité, ainsi que les effets secondaires non recherchés qui découlent de leur réalisation seront examinés en fonction de cinq grands points: l'atténuation et l'égalisation des peines, l'ingérence minimale, l'aide aux personnes libérées, la justice naturelle et la promesse d'"espoir".

Atténuation et égalisation des peines

Sous la rubrique "punition", on a discuté des façons dont les autorités chargées des libérations prennent en considération l'aspect punitif de la sentence et déterminent (en se pliant à certaines contraintes) la période que doit durer la punition avant la libération. De par sa nature, la libération a également pour "effet" de réduire la sévérité de la peine par rapport au maximum prévu, en ce sens que certaines personnes sont relâchées avant la date prévue par la loi; toutefois, l'atténuation des peines n'est manifestement pas un objectif officiel des libérations.

La CNLC accorde actuellement des libérations conditionnelles à environ 33 % des détenus qui sont de ressort fédéral, bien que ce taux soit porté à fluctuer. Environ la moitié des libérés conditionnels de l'échantillon étudié avaient été libérés après avoir purgé entre 30 et 40 % de leur peine (soit environ le tiers de la peine, qui est la proportion prévue pour devenir admissible à une libération conditionnelle). Environ le quart d'entre eux avaient été libérés après avoir purgé plus de 50 % de leur peine).

récompenser les détenus qui se conduisent mal. Un bon nombre des absences temporaires qui sont accordées à des fins de réadaptation semblent consister essentiellement en activités de diverses façons qu'ils sont méritants, dignes de confiance et inoffensifs. Le personnel des pénitenciers juge, partant de sa propre expérience, que les régimes d'absences temporaires peu vent également avoir un effet plus profond, soit celui d'apaiser les tensions au sein des pénitenciers; c'est en fait le principal objectif que vise le programme des absences temporaires du SCC. Toutefois, les directeurs de pénitenciers prétendent que les changements apportés en 1977 ont tellement réduit le nombre des absences temporaires et accru le temps de réaction du processus d'attribution de ces absences aux comportements observés chez les détenus, que le programme en question n'a plus autant d'efficacité qu'il en avait au plan de la motivation des détenus ou de l'apaisement des tensions. Le Groupe de travail conclut qu'il y a des raisons de croire que c'est effectivement le cas, bien que les libérations conditionnelles de jour puissent arriver à combler certaines lacunes. Il recommande, au chapitre suivant, des façons de remédier à certains des problèmes.

JUSTICE ET HUMANITÉ

Ces deux termes génériques englobent une grande variété d'éléments et de valeurs qu'il faudra limiter pour les besoins de la présente étude. La justice et l'humanité sont des préoccupations du Ministère qui ont probablement pris plus d'importance au cours des dernières années. Le rapport qu'a soumis, en 1977, le sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires (rapport MacGuigan) est probablement le document dans lequel le besoin de justice à l'intérieur des murs a été dénoncé le plus vivement ces dernières années, et l'une de ses recommandations portait qu'il fallait réviser le régime des libérations conditionnelles afin d'y réduire la part d'arbitraire. Une participation accrue du Ministère aux débats internationaux sur les droits de la personne et les droits des détenus, à savoir sa participation aux congrès de l'ONU sur le crime et la signature du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU, a centré l'attention sur les droits de la personne en milieu carcéral qui peuvent influencer sur des aspects des libérations tels que l'octroi de crédits pour les jours passés sous surveillance dans la collectivité. Une autre préoccupation importante du Ministère, qui repose essentiellement sur des bases humanitaires, mais aussi, dans une certaine mesure, sur des bases de rentabilité, est la nécessité de réduire le nombre et la durée des peines d'emprisonnement au Canada (Kaplan, 1980; Blais, 1978). En fait, cette préoccupation est à l'avant-plan depuis que le Comité canadien de la

exemple) intervenient de façon trop considérable dans la décision concernant la libération.

Une des raisons pour lesquelles le régime de réduction de peine n'entre pas plus souvent en conflit direct avec le régime de libération est qu'il est administré de façon assez régulière, automatique et prévisible. Cependant, un régime de réduction de peine qui serait vraiment axé sur le mérite ou qui, de quelque autre manière, aboutirait à une période d'incarcération plus longue avant la libération obligatoire, pourrait influencer sur la libération conditionnelle, en ce sens que des pressions plus fortes pourraient être exercées sur les autorités chargées des libérations conditionnelles afin qu'elles prennent en considération les questions de la population et de la gestion carcérales dans leur processus de prise de décision. L'abolition du régime de réduction de peine pourrait avoir le même effet. Le groupe de travail ne croit pas que le SCC pourrait vraiment axer le régime de réduction de peine sur le mérite dans le genre d'établissements qu'il administre ou avec le genre de ressources humaines dont il dispose*.

Nous ne croyons pas non plus qu'il y aurait beaucoup à tirer, en définitive, d'un tel système, même s'il était réalisable; son adoption pourrait notamment exercer de fâcheux effets secondaires sur les tensions qui existent à l'intérieur des pénitenciers. Tout changement dans le régime de réduction de peine qui serait fondé sur un besoin de l'utiliser de façon "positive" est à éviter, surtout si l'on songe aux conflits et complications qu'il occasionnerait à l'étape de la libération.

Les régimes d'absences temporaires permettent de plus en plus d'influer sur la motivation des détenus et l'apaisement des tensions au sein des pénitenciers. La plupart des employés de pénitenciers que le groupe de travail a consultés ont déclaré que ces régimes étaient en fait leur outil de persuasion le plus efficace ou, du moins, l'avait été jusqu'à l'adoption, en 1977, des dispositions de loi qui restreignent le pouvoir du directeur du pénitencier d'accorder des absences temporaires (voir le chapitre III). Les détenus confirment que les absences temporaires sont effectivement un incitatif très puissant.

Les absences temporaires sont utilisées et sont censées être utilisées pour récompenser les détenus qui se conduisent bien. Comme la "bonne conduite" est une condition d'admissibilité à toutes les absences temporaires sauf celles qui sont de nature médicale, on n'a pas, au moins, l'impression de

* Toutefois, certains estiment que, si le régime de réduction de peine était étroitement relié à d'autres régimes d'encouragement des détenus, tels que le régime des affectations de tâches ou le régime des échelles de traitement, il pourrait devenir plus efficace.

correctionnels auxquels le Groupe de travail s'est intéressé dans son travail, sauf ceux qui accordent des réductions de peine spéciales aux détenus qui donnent du sang ou qui rendent d'autres services inhabituels.)

Le régime de réduction de peine fonctionne sans conteste de façon négative; le taux d'accumulation des jours de réduction le prouve. Les données dont on dispose sur les années 1974 à 1980 révèlent que, dans la grande majorité des cas (83 %), le détenu a perdu moins de onze jours de réduction sur chaque peine (voir le tableau A-29). Les preuves sont accablantes: la réduction de peine n'incite pas les détenus à adopter une conduite exemplaire ou à participer aux activités du pénitencier, même si elle peut décourager les détenus de chômer (puisque le travail, là où il y en a, est une condition d'admissibilité à une réduction de peine) et de mal se conduire (puisque les jours de réduction de peine peuvent être accumulés jusqu'au maximum prévu dans les cas de relégation à une aire disciplinaire). Le personnel hiérarchique a confirmé que les pressions exercées par le milieu carcéral rendent pratiquement impossible l'admission-tration d'un régime vraiment axé sur le mérite.

Le régime de réduction de peine risque d'entrer en conflit avec d'autres processus et objectifs de libération. Un de ces conflits (aboutissant à une libération "automatique" aux deux tiers de la peine) tient au fait que des personnes estiment que les autorités chargées d'accorder les libérations devraient avoir le pouvoir d'assurer la neutralisation du détenu jusqu'à la date d'expiration de la peine. Il ne fait aucun doute qu'on a tendance à blâmer les autorités pour les échecs des détenus qui sont libérés parce qu'ils ont mérité une réduction de peine; ces autorités se plaignent donc de ne pouvoir empêcher la libération "précoce" des détenus qu'elles jugent dangereux.

Le régime de réduction de peine peut également entrer en conflit avec le régime de libération s'il est utilisé de différentes façons. Une des propositions qui sont formulées, à savoir que le régime de réduction de peine devrait déterminer la date d'admissibilité à une libération conditionnelle, signifie-rait en fait que l'adaptation du détenu au milieu carcéral déterminerait la période qu'il devrait passer au pénitencier avant que la possibilité d'une libération soit prise en considération pour la première fois. La plupart des autorités chargées des libérations s'opposent à ce genre de système; le Groupe de travail s'y oppose également, parce qu'il estime que les considérations relatives au contrôle et aux programmes pénitentiaires (considérations qui ne sont pas nécessairement reliées ou qui sont peut-être reliées de façon irrégulière au risque que représente le détenu pour la collectivité, par

L'effet réel qu'exerce la libération conditionnelle sur la période d'incarcération est, comme dans le cas de la réduction de peine, faussé par les compensations que prévoient les tribunaux dans leurs sentences. Certains magistrats, mais pas tous, admettent volontiers qu'il y a un effet de cumulation dans la détermination des peines, en ce sens qu'on impose une peine d'emprisonnement, qu'on la double en prévision de la réduction de peine et qu'on la triple en prévision de la réadaptation. Certains critères sont donc portés à affirmer que la libération conditionnelle n'entraîne pas de véritable réduction (quand ce n'est pas une augmentation) de la période que les infracteurs en général purgent dans les pénitenciers et qu'elle n'a pas vraiment d'effet sur le nombre des détenus dans les pénitenciers. Ces questions seront examinées plus à fond dans le cadre de la section sur les nouvelles orientations des régimes de libération (chapitre V).

Motivation des détenus et apaisement des tensions

L'expression "réduction de peine méritée" laisse supposer qu'on voudrait inciter les détenus à faire (ou à ne pas faire) quelque chose en vue de mériter le rattrapement d'une portion de la période qu'ils sont censés passer en prison*. En fait, il y a au moins un point sur lequel tout le personnel consulté dans les régions et tous les chercheurs qui ont fait des études antérieurement s'entendent, et c'est que la réduction de peine méritée n'est pas vraiment "méritée", en ce sens qu'un détenu n'a habituellement rien d'autre à faire que d'éviter le trouble pour avoir droit à une réduction de peine totale. Peu après l'entrée en vigueur, en 1977, de la modification à la Loi sur les pénitenciers qui a fusionné le régime de réduction de peine "statutaire" et le régime de réduction de peine "méritée" en un seul régime de réduction de peine "méritée", des cadres supérieurs du SCC ont conclu que les ressources nécessaires pour effectuer la surveillance, les évaluations et la tenue des registres nécessaires pour vraiment axer le régime sur le mérite n'étaient pas disponibles. Le régime de réduction de peine devait donc prendre la forme d'un régime qui punit la mauvaise conduite, plutôt que la forme d'un régime qui récompense la bonne conduite*. (Ce fonctionnement "négatif" du régime de réduction de peine est en fait typique de tous les services

* Il importe de se rappeler que l'expression "réduction de peine" ne signifie pas qu'une partie de la peine est carrément annulée; elle signifie plutôt que la portion de peine qui est déduite doit être "purgée" à l'extérieur du pénitencier, sous surveillance obligatoire.

** Cependant, comme le montre le Manuel des politiques et procédures de gestion des cas, la politique officielle du SCC suppose toujours que le régime de réduction de peine récompense les détenus qui se conduisent bien.

réforme judiciaire est peut-être une des raisons pour lesquelles les autorités pénitentiaires (voir, par exemple, les recommandations formulées à la conférence des directeurs de pénitenciers organisée en septembre 1980 par le SCC) hésitent tant à renoncer à un moyen "éprouvé" (réduction de peine) de contrôler la densité de population dans les pénitenciers en échange d'un moyen "non éprouvé" sur lequel il est impossible d'exercer quelque contrôle ou influence que ce soit. On donnera plus de précisions sur ces questions au chapitre V.

La libération conditionnelle exerce également un effet non recherché, qui est de réduire le nombre de détenus dans les pénitenciers; toutefois, la CNLC est d'avis que ce facteur ne doit pas intervenir dans les décisions qui s'y rapportent. Néanmoins, la libération conditionnelle exerce sans conteste un effet sur la densité de population dans les pénitenciers, puisqu'elle écourte la période pendant laquelle le détenu devrait normalement être incarcéré. En fait, dans les États américains qui ont aboli la libération conditionnelle, la répercussion la plus évidente du changement a été la naissance de certaines craintes face à l'augmentation du nombre des détenus dans les pénitenciers. Bien des commissions de libération conditionnelle américaines réagissent directement aux crises de surpeuplement (comme en ont connu récemment un bon nombre de ressorts judiciaires des États-Unis), en adoptant des politiques de libération inhabituelles, notamment en réduisant temporairement la période minimale que les détenus doivent normalement passer au pénitencier avant d'avoir droit à une libération (Gettinger, 1976).

Bien que la libération conditionnelle puisse retrancher jusqu'à un tiers de la période à purger au pénitencier, certains ont souligné (Mandel, 1975) que son effet global sur la période d'incarcération est, en réalité, plutôt faible, si l'on prend en considération les révolutions et les pertes de réduction de peine qui surviennent après la libération*. Mandel a estimé, en se fondant sur les règles relatives à la date d'admissibilité et à d'autres éléments des régimes de libération conditionnelle et de réduction de peine, qu'en tout et pour tout, la libération conditionnelle réduisait la période d'incarcération d'environ 10 % et occasionnait parallèlement une augmentation compensatoire des peines imposées par les tribunaux. Le FCSM (modèle informatique servant à prédire la densité de population dans les pénitenciers) a permis d'estimer que chaque écart de 5 % dans le taux des libérations conditionnelles se traduisait par un écart de 1 % dans la densité de population; la différence s'explique surtout par le fait qu'il y a beaucoup d'individus qui finissent par retourner au pénitencier après la date d'expiration de leur peine (Mémoire, 1977).

* Il convient de signaler que la disposition concernant l'annulation de la libération était en vigueur au moment où Mandel a fait ses calculs; il faut donc juger ses conclusions à la lumière de ce fait.

changements qui pourraient accompagner l'abolition du régime, soit les éventuels changements dans les dates d'admissibilité à la libération conditionnelle et les changements quant à la surveillance postérieure à la libération.) Cependant, on ignore si les changements dans l'imposition des peines exerceraient sur la densité de population dans les pénitenciers un effet nul, négligeable ou considérable. Les simulations d'abolition effectuées grâce au modèle de prédiction de la population carcérale (FCSM) du Ministère produisent des résultats différents, suivant les hypothèses employées en ce qui a trait aux changements qui s'opéreraient parallèlement, au niveau de facteurs tels que la durée de la peine et le taux des libérations conditionnelles.

Supposons, par exemple, que le régime de réduction de peine est aboli et que la date initiale d'admissibilité à une libération conditionnelle est fixée à un tiers de la peine, comme c'est le cas maintenant. Tout détenu qui n'obtient pas de libération conditionnelle quitte le pénitencier, sans surveillance, à l'expiration de sa peine. Supposons que le juge a est habitué, sous le régime actuel, à imposer une peine de trois ans aux infracteurs qui commettent des vols qualifiés sans avoir directement recours à la force ou à la violence. Si le régime était modifié, le juge A pourrait suivre le raisonnement suivant: sous l'ancien régime, la peine de trois ans équivalait à une incarcération maximale de deux ans, dans des circonstances normales; sous le nouveau régime, je pourrais donc imposer une peine de deux ans, afin d'obtenir l'équivalence de la période d'incarcération maximale que j'aurais voulu sous l'ancien régime. Par contre, il pourrait également se dire que la commission des libérations conditionnelles a fortement intérêt à ce que le détenu purge la dernière partie de sa peine sous surveillance dans la collectivité et aura donc tendance à accorder une libération conditionnelle à celui-ci au bout de la deuxième des trois années de la peine. Le juge pourrait se convaincre du fait que, si la commission n'accorde pas de libération conditionnelle au détenu après deux ans c'est qu'elle a probablement de bonnes raisons de le faire. Il pourrait donc conclure qu'une peine de trois ans serait ce qui se rapprocherait le plus de l'ancien régime et décider ainsi d'imposer une peine de trois ans.

Les différents juges et les différentes cours d'appel ne réagiraient pas de la même façon face au changement. Certains ne comprendraient pas toutes ses ramifications, certains n'en feraient pas de cas et fonctionneraient suivant leur propre système, et très peu comprendraient vraiment les effets primaires et les effets secondaires du changement, et leur réaction à ce changement. L'incertitude des prédictions en matière de

manifestement pas un objectif de la libération, sauf d'une certaine manière indirecte, si l'on songe, par exemple, qu'un détenu doit bien se conduire dans le pénitencier pour pouvoir mériter certains genres d'absences temporaires et de réductions de peine. Pour les besoins de l'analyse faite sous cette rubrique, les objectifs et les effets fortuits de la libération se limitent à ce qui suit:

- la réduction de peine méritée, en tant que moyen de contrôler le nombre de détenus dans un pénitencier (en écourtant le séjour au pénitencier)
- la libération conditionnelle totale et certaines libérations conditionnelles de jour, en tant que facteurs qui (quoique fortuitement) influent sur le nombre de détenus dans un pénitencier (en écourtant le séjour au pénitencier)
- la réduction de peine méritée, en tant que moyen d'inciter les détenus à se conduire convenablement, ainsi qu'à participer aux programmes de travail et autres
- les absences temporaires, en tant que moyen de réduire la tension à l'intérieur des pénitenciers et de motiver les détenus.

Contrôle du nombre de détenus dans les pénitenciers

La réduction de peine méritée est la seule forme de libération que le SCC contrôle directement*. L'attribution d'une réduction de peine se fonde sur la conduite qu'adopte le détenu à l'intérieur du pénitencier et elle consiste à permettre à celui-ci de purger les jours de réduction qu'il a mérités (jusqu'à concurrence du tiers de sa peine) non pas à l'intérieur du pénitencier, mais à l'extérieur, sous surveillance obligatoirement de détenus, la réduction de peine exerce sur les effets considérables sur la densité de population à l'intérieur des pénitenciers, sur les frais d'exploitation ainsi que sur la valeur punitive (à l'intérieur ou à l'extérieur du pénitencier) du dernier tiers de la peine.

Toutefois, il est presque impossible d'estimer l'effet que pourrait avoir sur les populations carcérales l'abolition du régime de réduction de peine, puisque les juges, du moins certains, imposeraient probablement des peines moins lourdes.

* Sauf pour ce qui est de la "réattribution" des réductions de peine, qui est assurée par la CNLC dans les cas où il y a "privation injustifiée". Voir rubrique "réduction de peine", au chapitre III.

Encouragement de la participation aux programmes

Certains faits révèlent que les détenus participent aux programmes des pénitenciers en partie parce qu'ils espèrent accroître leurs chances d'être libérés avant le temps. (Par exemple, quand la commission des libérations conditionnelles des États-Unis a catégoriquement et ouvertement supprimé la participation aux programmes des pénitenciers comme condition d'admission, notamment la libération "contractuelle", consistent en fait à relâcher avant le temps les personnes qui donnent un bon rendement dans le cadre des programmes et qui ont une bonne conduite. En fait, certains des employés des bureaux extérieurs du SCC ont appuyé, au cours des entretiens que j'en ai eus avec eux, l'idée voulant que la CNLC s'engage assez tôt, pendant l'incarcération, à libérer le détenu qui se conforme aux exigences du "plan de programme individuelle" établi peu de temps après son admission. Certains membres de la CNLC semblent accueillir cette proposition très froidement, en partie parce qu'ils ont certaines réserves à formuler au sujet de la valeur des programmes pénitenciers et parce qu'ils favorisent très peu l'idée de permettre explicitement que l'adaptation des détenus à la vie pénitentiaire détermine les décisions concernant les libérations.

Il est impossible de déterminer de façon précise dans quelle mesure la promesse d'une libération peut encourager les détenus à participer aux programmes des pénitenciers. En outre, et c'est un fait qui importe encore plus, il n'est pas encore prouvé que la participation aux programmes réduit les risques, comme l'a montré notre analyse portant sur l'efficacité de la surveillance des libérés conditionnels.

En somme, la réduction des risques est un des objectifs les plus importants qu'il faut aborder dans toute analyse des systèmes de libération, ainsi que des suppositions et des critères sur lesquels ils se fondent; pourtant, on connaît peu de choses sur le facteur de la réduction des risques ou sur ses rapports avec le processus de libération.

GESTION ET CONTRÔLE DES SYSTÈMES CORRECTIONNELS PÉNITENTIAIRES ET COMMUNAUTAIRES

La gestion et le contrôle des cas à l'intérieur et à l'extérieur des murs sont des questions qui préoccupent les agents de correction de façon beaucoup plus immédiate et profonde que des objectifs aussi abstraits que la "réduction des risques". Néanmoins, la gestion pénitentiaire n'est

TABEAU 3

RÉSULTATS* (JUSQU'EN JUIN 1980*) DE TOUTES LES LIB. COND. TOTALES ET LIB. SOUS SURV. OBL. ACCORDÉES AUX PERSONNES ADMISES DANS LES PÉNITENCIERS APRÈS JUILLET 1976 ET DES LIB. TOTALES ACCORDÉES DE JANVIER 1978 A JUIN 1980, SELON LA PARTICIPATION PRÉALABLE A UN PROGR. DE LIB. PARTIELLE

Participation préalable à un progr. de lib. partielle**	Nombre de cas	% de ceux qui ont obtenu une lib. totale	% de réussite* à la lib. totale	% de réussite* à la lib. sous surv. obl.
Ensemble du groupe	10,112	37	87	72
Détenus ayant obtenu une ATAE, ATSE et LCJ	2,579	56	90	78
Détenus n'ayant pas obtenu une ATAE, ATSE ou LCJ	1,751	18	85	68
Détenus ayant réussi leur ATAE, ATSE et LCJ	2,196	64	90	80
Détenus ayant échoué leur ATAE, ATSE et LCJ	0	N.D.	N.D.	N.D.
Réussite d'une ATAE (sans autre genre de lib.)	1,468	26	83	69
Réussite d'une ATSE (sans autre genre de lib.)	687	21	88	73
Réussite d'une LCJ (sans autre genre de lib.)	389	60	83	64
Echec d'une ATAE (sans autre genre de lib.)	12	8	***	***
autre genre de lib. (sans échec d'une ATSE)	11	0	***	***
autre genre de lib. (sans échec d'une LCJ)	58	16	***	65
Réussite d'une ATAE et d'une ATSE (sans LCJ)	1,786	33	87	75
Réussite d'une ATAE et d'une LCJ (sans ATSE)	749	61	87	74
Réussite d'une ATSE et d'une LCJ (sans ATAE)	321	61	89	76
Non-obtention d'une abs. temp.	2,198	25	83	67
Réussite d'une ATAE	6,808	43	88	74
Non-obtention d'une ATAE	3,264	28	85	70
Echec d'une ATAE	40	10	***	***
Réussite d'une ATSE	5,364	44	89	76
Non-obtention d'une ATSE	4,454	32	85	68
Echec d'une ATSE	205	12	76	73
Réussite d'une LCJ	3,729	62	89	76
Non-obtention d'une LCJ	5,853	25	85	71
Echec d'une LCJ	531	11	79	73

* Les cas de libération conditionnelle totale et de libération sous surveillance obligatoire qui sont inscrits comme des "réussites" peuvent être encore assujettis à une surveillance et aboutir éventuellement à une révocation; les taux de réussite de ce tableau sont donc gonflés. Les chiffres de ce tableau ne sont pas absolus et devraient servir uniquement à des fins de comparaison interne.

** Les abréviations utilisées dans ce tableau correspondent à ce qui suit: absence temporaire avec ou sous escorte (ATAE), absence temporaire sans escorte (ATSE) et libération conditionnelle de jour (LCJ).

*** Les chiffres de cette catégorie sont trop infimes pour permettre un calcul valable.

qui sont libérées après avoir purgé une peine plus courte ont un peu plus de chances de réussir après leur libération que les personnes qui purgent une peine plus longue (Jaman et Dickover, 1969; Mueller, 1965; Gottfredson et al., 1973; 1977).

Ainsi, dans la mesure où la CNLC écourte la période d'incarcération des détenus qu'elle libère sous condition, toute réduction de risque qui peut en découler survient automatiquement dans ces cas. Il serait utile d'effectuer des recherches originales sur cet effet dans les pénitenciers fédéraux canadiens. Comme c'est le cas pour de nombreux autres processus, la disponibilité d'une note de prévision statistique des risques par rapport à la base de données automatisée du Ministère permettrait d'exercer un certain contrôle sur les facteurs liés aux risques dans les études de ce genre.

temporaires et des libérations conditionnelles de jour ne soient pas vraiment une aussi bonne façon qu'on le croit d'établir une distinction entre les détenus qui sont susceptibles de réussir ou d'échouer à l'étape d'une libération conditionnelle totale ou d'une libération sous surveillance obligatoire. La majorité des détenus réussissent de toute façon lorsqu'ils sont sous surveillance, et aucun résultat observé dans le cas des libérations partielles ne laisse conclure qu'ils ont une chance beaucoup plus grande ou beaucoup plus petite de réussir au moment de la libération totale.

Date de libération optimale

Un autre facteur qui peut avoir effet de réduire les risques est la "date de libération optimale". Dans le cadre de ce modèle, les autorités chargées des libérations choisissent la date de libération du détenu en se fondant (entre autres choses) sur les progrès qu'il a réalisés sur une certaine période, au plan de son attitude et de sa participation aux activités du pénitencier; autrement dit, elles veillent à le libérer (toutes choses étant égales) au moment où il est "prêt", au plan de l'attitude comme du reste. Il est pratiquement impossible de vérifier si cet effet s'exerce au niveau des décisions concernant les libérations ou de vérifier l'effet connexe que peut exercer sur un détenu le seul fait d'obtenir une libération. Toutefois, la notion de "date de libération optimale" repose sur la notion d'une "période de pointe" dans le séjour d'un détenu au pénitencier (reliée au risque); cette notion ne s'applique peut-être qu'à certains genres de situations d'adaptation ou d'acceptation que connaissent les détenus qui purgent une longue peine d'emprisonnement (Hood et Sparks, 1970). En outre, un observateur, ou même le détenu lui-même, peut avoir de la difficulté à détecter les "périodes de pointe" qui surviennent au cours d'un séjour en prison. Les autorités pénitentiaires que le groupe de travail a consultées ont souligné à maintes reprises le fossé qui sépare d'une part, les services de gestion des cas et de libération, et d'autre part, les détenus eux-mêmes et leur "adaptation".

Durée de l'incarcération et réduction des risques

De nombreux groupes d'étude officiels (Fautoux, 1956; Ouimet, 1969; Commission de réforme du droit, 1973) ont recommandé d'écourter les peines d'emprisonnement au Canada, en partie parce qu'ils voulaient garantir une meilleure rentabilité et en partie parce qu'ils estimaient que les effets dommageables des séjours prolongés en prison augmenteraient les risques de récidive. En fait, un très grand nombre d'études américaines laissent entendre que, même si l'on effectue un rajustement en fonction de certains facteurs liés aux risques, les personnes

%, tandis qu'il était de 72 % à l'étape de la libération sous surveillance obligatoire; l'écart ne dépasse pas 11% (chiffre absolu) - et est généralement bien inférieur à cela -, selon qu'il y a eu ou non participation aux programmes des absences temporaires et des libérations conditionnelles de jour, bien que tous les écarts aient une importance au plan statistique, à cause du grand nombre de cas qu'englobe l'échantillon.

Cependant, la participation aux programmes des absences temporaires et des libérations conditionnelles de jour a une incidence très marquée sur la probabilité d'obtenir une libération conditionnelle totale. Une réussite à l'étape de la libération conditionnelle de jour fait passer les chances d'obtenir une libération conditionnelle totale de 37 %, pour l'ensemble du groupe, à plus de 60 %, même si le résultat final à l'étape de la libération conditionnelle totale n'est pas très différent. Les détenus qui comptent à leur actif une absence temporaire sous escorte réussie ont pratiquement le même taux de réussite final; cependant, ils ont à peu près la moitié moins de chances d'obtenir une libération conditionnelle totale que les détenus qui comptent à leur actif une libération conditionnelle de jour réussie. Même les détenus qui échouent à l'étape d'une absence temporaire sans escorte ou d'une libération conditionnelle de jour obtiennent d'assez bons résultats à l'étape de la libération sous surveillance obligatoire.

Quelle est donc la valeur de la "libération progressive" en tant que méthode de "mise à l'essai" des candidats à une libération conditionnelle totale et en tant que moyen de réduire les risques? Pour ce qui est de la réduction des risques, il est possible de conclure, à partir des données disponibles, que les écarts faibles mais observables entre les taux de réussite définitifs sont nécessairement attribuables à la participation au programme de libération partielle précoce et non pas à un processus de sélection axé sur le risque qui aurait permis, au départ, de choisir les détenus qui présentaient le moins de risques en vue d'une libération partielle précoce. Autrement dit, les différences existant entre les résultats peuvent être attribuées au processus de sélection du programme et non pas au programme lui-même. (On se souviendra qu'une étude effectuée au Massachusetts prévoyait un rajustement en fonction du risque initial associé aux détenus qui participaient au programme des absences temporaires et elle a néanmoins constaté des écarts au niveau des résultats définitifs.)

Pour ce qui est de l'utilité des résultats des libérations partielles en tant que moyen de prévoir ou de vérifier les éventuels résultats d'une libération totale, il semblerait que les réussites et les échecs aux étapes des absences

- Environ la moitié (56 %) des détenus ont obtenu une absence temporaire sans escorte à un moment ou à un autre pendant la durée de leur peine; 96 % d'entre eux ont réussi.

- Environ les deux cinquièmes (42 %) des détenus du groupe ont obtenu une libération conditionnelle de jour; 87 % d'entre eux ont réussi.

- Environ le tiers (37 %) des détenus ont obtenu une libération conditionnelle totale; 87% de ces libérations n'avaient pas été révoquées au mois de juin 1980*.

- Environ les deux tiers (63 %) des détenus ont obtenu une libération sous surveillance obligatoire; 72 % de ces libérations n'avaient pas été révoquées au mois de juin 1980*.

Ces chiffres montrent bien que le modèle de la "libération progressive" n'est pas suivi dans tous les cas. Il n'y a environ que la moitié des détenus qui obtiennent une absence temporaire sans escorte et que le tiers qui obtiennent une libération conditionnelle de jour, bien que les taux de réussite des absences temporaires sous escorte et sans escorte soient toujours extrêmement élevés. (Cette situation ne prouve pas nécessairement qu'il y a à la base une politique ou une intention réelle, mais elle peut évidemment refléter plusieurs facteurs tels qu'une insuffisance de ressources communautaires, des problèmes relatifs aux frais de déplacement et aux distances, ainsi que d'autres problèmes pratiques.)

Est-ce que la réussite d'une ou plusieurs étapes d'une libération progressive avant la date de libération totale se traduit par un taux de réussite plus élevé au moment de la libération totale? Le tableau 3 montre bien qu'il n'y a pas d'écart considérable, au niveau des taux de réussite des libérations conditionnelles totales et des libérations sous surveillance obligatoire, entre les groupes qui ont réussi, qui n'ont pas réussi ou qui n'ont pas participé aux libérations partielles. Au mois de juin 1980, le taux de réussite des 113 cas, à l'étape de la libération conditionnelle, était de 87

* Comme on l'a mentionné, ces deux taux ne correspondent pas à des taux de réussite définitifs. Bien que les deux s'établissent à un niveau anormalement élevé, le chiffre concernant les libérations sous surveillance obligatoire est probablement plus près de l'éventuel chiffre "définitif" que le chiffre concernant les libérations conditionnelles, puisque les libérations sous surveillance obligatoire sont, comme nous l'avons signalé, révoquées beaucoup plus rapidement que les libérations conditionnelles.

Mise en liberté progressive en tant que moyen de réduire les risques

Le recours aux absences temporaires en tant que moyen de réduire les risques s'inscrit, bien entendu, dans le cadre plus général du principe de libération progressive qu'a adopté la CNLC et qui consiste à faire passer les détenus à des niveaux toujours plus bas de sécurité et de surveillance. La libération progressive doit respecter deux règles: premièrement, la règle selon laquelle une "décompression" par étapes des détenus est préférable à une libération subite et, deuxièmement, la règle selon laquelle les libérations partielles ou temporaires constituent une bonne façon de vérifier si les détenus sont prêts à obtenir une forme de libération plus complète*. Le système de libération progressive classique consisterait à mettre le détenu à l'épreuve à l'occasion d'une ou plusieurs absences temporaires sous escorte et sans escorte, puis à l'occasion d'une libération conditionnelle de jour (peut-être à la condition de vivre dans un centre communautaire) et, enfin, à l'occasion d'une libération conditionnelle totale. On examinera donc ce "modèle" par rapport aux libérations conditionnelles de jour, comme on l'a déjà fait, en partie, par rapport aux absences temporaires.

Le groupe des 10 113 détenus qui ont obtenu une libération (conditionnelle ou sous surveillance obligatoire) entre le mois de janvier 1978 et le mois de juin 1980 ont été soumis à des régimes de libération bien différents. Aux fins de l'analyse, il faut simplifier ces divers régimes de manière à retenir uniquement s'il y a eu ou non (et non combien il y en a eu, à quelle étape de la peine et dans quel ordre) une absence temporaire sous ou sans escorte, une libération conditionnelle de jour, une libération conditionnelle totale ou une libération sous surveillance obligatoire, et si l'octroi d'un tel privilège s'était soldé par une réussite ou un échec au mois de juin 1980. (Bien que le problème déjà signalé - à savoir que les taux de réussite au moment de la libération totale sont établis à un niveau trop élevé - subsiste toujours, les résultats obtenus permettent néanmoins d'effectuer une analyse relative, sinon absolue, des taux de réussite).

- Environ les deux tiers (68 %) de tous les détenus du groupe ont obtenu une absence temporaire sous escorte à un moment où à un autre pendant la durée de leur peine; 99,6 % d'entre eux ont réussi.

* Bien entendu, ce dernier élément s'inscrit également dans le cadre de la fonction de neutralisation, puisqu'on espère que la mise à l'épreuve des détenus grâce à des libérations partielles aidera à améliorer la prévision des risques inhérents aux libérations totales, et, ainsi, les décisions qui s'y rattachent.

TABLEAU 2: TAUX DE RÉUSSITE*, AU MOMENT DE LA LIBÉRATION
 TOTALE, DES PERSONNES AUXQUELLES ON A ET ON N'A
 PAS ACCORDÉ UNE A.T. SOUS ESCORTE OU UNE A.T. SANS
 ESCORTE - LIBÉRATIONS TOTALES SURVENUES ENTRE
 JANVIER 1978 ET JUIN 1980

PARTICIPATION AU PROGRAMME DES A.T.	TAUX DE RÉUSSITE AU MOMENT DE LA	
	LIB. COND. TOTALE	LIB. SOUS SURV. OBL.
NON-PARTICIPATION AU PROGRAMME DES A.T.	.83	.67
PARTICIPATION (RÉUSSIE)* AU PROGRAMME DES A.T. SOUS ESCORTE SEULEMENT	.86	.69
PARTICIPATION (RÉUSSIE)* AU PROGRAMME DES A.T. SANS ESCORTE SEULEMENT	.89	.74
PARTICIPATION (RÉUSSIE)* AU PROGRAMME DES A.T. SOUS ET SANS ESCORTE	.89	.77

* La "réussite", dans le cas d'une absence temporaire, est
 définie comme le retour du détenu au pénitencier sans qu'il
 ait mérité une cessation précoce de sa libération, sans qu'il
 ait été mis en détention par la police et sans qu'il ait été
 déclaré illégalement en liberté.

Si l'on examine plus attentivement les deux catégories d'absences temporaires, on constate que les absences sous escorte ne semblent pas exercer d'effet, tandis que les absences sans escorte semblent exercer un certain effet. D'après le tableau 2, les détenus qui ont et n'ont pas à leur actif une absence temporaire sous escorte qui s'est soldée par une réussite (et pas d'absence sans escorte) obtiennent des taux de réussite presque identiques au moment de leur libération conditionnelle ou de leur libération sous surveillance obligatoire. Toutefois, ceux qui obtiennent une absence temporaire sans escorte réussissent un peu mieux (écart relatif de 5 à 10 %) au moment de leur libération totale que les détenus qui n'en obtiennent pas, peu importe qu'ils aient obtenu ou non une absence sous escorte. Cette constatation peut être assez déconcertante si l'on songe que les trois quarts de toutes les absences temporaires ont lieu sous escorte.

Il est difficile d'interpréter ces statistiques. Elles ne signifient pas nécessairement que le fait d'accorder une absence temporaire sans escorte avant la libération totale peut réduire de 5 à 10 % les risques de récidive; il se peut qu'elles reflètent simplement le fait que les personnes auxquelles on refuse (ou n'accorde pas) une absence temporaire sans escorte présentent un plus grand risque au moment de leur libération totale. C'est probablement la perception de ce risque qui a motivé au départ le refus d'une absence temporaire. Les statistiques ne permettent pas non plus de conclure qu'un échec au moment d'une absence temporaire est le présage sûr d'un échec au moment de la libération totale: la majorité (73 %) de ces taux de réussite faussement élevés, mais du moins une majorité des taux de réussite définitifs) des détenus qui échouent au moment d'une absence temporaire finissent néanmoins par réussir une fois libérés. Bien que les données puissent laisser conclure à un effet des absences temporaires sur le taux de réussite, cet effet est faible; cependant, il est important dans tous les cas, du point de vue statistique, en raison de l'ampleur de la base de données utilisée.

Il est indispensable que le Ministère mette au point un meilleur système pour évaluer les effets des absences temporaires sur les éventuelles chances de réussite d'un détenu. Pour arriver à bien évaluer cet effet, il faudrait faire les ajustements nécessaires en fonction d'autres facteurs qui risquent d'influer à la fois sur les chances d'obtenir une absence temporaire et les chances de réussir lors d'une libération. Il serait extrêmement utile d'utiliser pour ce genre d'évaluation une note de prévision statistique comme mesure de rajustement ou mesure de "probabilités fondamentales", et l'on recommanderait qu'elle soit incluse dans les bases de données du Ministère (voir le chapitre IV).

TABEAU 1 : TAUX DE RÉUSSITE, AU MOMENT DE LA LIBÉRATION
TOTALE, DES PERSONNES AYANT OBTENU ET N'AYANT PAS
OBTENU AU PRÉALABLE UNE ABSENCE TEMPORAIRE, AINSI
QUE DES PERSONNES AYANT RÉUSSI ET N'AYANT PAS
RÉUSSI UNE ABSENCE TEMPORAIRE - LIBÉRATIONS
TOTALES SURVENUES ENTRE JANVIER 1978 ET JUIN 1980

PARTICIPATION AU PROGRAMME DES A.T. 1976 - DATE DE LIBERATION					
NON-PART. AU PROGRAMME DES A.T.					
A.T. RÉUSSIES (SANS OU SOUS ESCORTE)*****					
A.T. NON RÉUSSIES (SANS OU SOUS ESCORTE)					
TOTAL**					
TAUX DE RÉUSSITE***A LA LIBERATION TOTALE		TOUTES	LIB.	LIB.	
		NOMBRE	DE CAS	COND.	NOMBRE
				DE CAS	SURV.
				OBL.	DE CAS
					NOMBRE
					(1639)
		.71	(2198)	.83	(559)
		.79	(7881)	.88	(3252)
		.73	(244)	.73*	(30)
		.77	(10112)**	.87	.72

Remarques

* Taux basé sur seulement 30 cas de personnes qui ont obtenu une libération conditionnelle après avoir échoué à l'occasion d'une absence temporaire.

** Ne correspond pas à la somme des chiffres figurant dans cette colonne, car certains détenus qui ont à la fois connu des réussites et des échecs au plan des absences temporaires sont comptés plus d'une fois dans le tableau.

*** La "réussite", dans le cas d'une libération conditionnelle ou d'une libération sous surveillance obligatoire, est définie comme la capacité de se rendre jusqu'à la fin d'une période de liberté surveillée sans qu'il y ait révocation, ou le fait de se trouver en liberté surveillée sans avoir eu jusqu'à de révocation (les cas de cette deuxième catégorie font monter assez considérablement les taux de réussite globaux).

*** La "réussite", dans le cas d'une absence temporaire, est définie comme le fait de retourner au pénitencier à la date et à l'heure prévues initialement ou à toute autre date et toute autre heure qui ont été autorisées ultérieurement.

effectuait les rajustements nécessaires en fonction des facteurs de sélection, les prisonniers qui bénéficiaient d'un moins une permission avaient un taux de récidive plus bas (défini comme une réincarcération de plus de trente jours dans la première année suivant la libération). Les données qui ont servi de base à la présente étude sur le régime pénitentiaire fédéral du Canada, révèlent certains effets intéressants, bien qu'elles ne soient pas parfaites. En effet, il n'existe aucune donnée sur les absences temporaires antérieures à 1976. On a examiné tous les cas de détenus qui avaient obtenu une libération conditionnelle totale ou avaient été libérés sous surveillance obligatoirement entre janvier 1978 et juin 1980, afin de vérifier si l'octroi d'absences temporaires entre juillet 1976 et la date de la libération totale avait influé sur le taux de réussite des libérations conditionnelles ou des libérations sous surveillance obligatoirement. En fin de compte, la majorité (78 %) des 10 112 détenus de ce groupe avaient bénéficié d'une absence temporaire d'une catégorie ou d'une autre; au total, 12 417 absences temporaires sans escorte et absences temporaires sous escorte avaient été accordées aux détenus de ce groupe.

Le tableau 1 montre les taux de réussite des personnes qui n'avaient pas bénéficié d'absences temporaires avant leur libération totale, ainsi que des personnes qui avaient échoué ou réussi lors d'une absence temporaire d'une catégorie ou d'une autre*. Les libérés conditionnels qui avaient à leur dossier une absence temporaire réussie ont obtenu de bien meilleurs résultats (taux de réussite de 88 %) que les libérés conditionnels qui n'avaient pas obtenu d'absences temporaires (taux de réussite de 83 %) ou que les libérés conditionnels qui n'avaient pas achevé une absence temporaire (taux de réussite de 73 % fondé sur seulement 30 cas, puisque la libération conditionnelle semble rarement accordée aux personnes qui échouent lors d'une absence temporaire). Dans le cas des libérations sous surveillance obligatoirement, il n'existait pas vraiment de différence entre le taux de réussite des personnes qui n'avaient pas au préalable réussi une absence temporaire et des personnes qui en avaient au préalable réussi une (taux de réussite de 73 % et de 74 %). Cependant, les détenus qui avaient obtenu une libération sous surveillance obligatoirement sans avoir obtenu au préalable une absence temporaire réussissaient un peu moins bien au moment de leur libération (taux de réussite de 67 %).

* Les taux de réussite sont faussés vers le haut dans ce tableau, en particulier pour ce qui est des cas de libération conditionnelle, parce qu'un bon nombre des détenus du groupe n'ont été mis en liberté surveillée que très récemment et n'ont pas encore "eu le temps" d'échouer. Il convient donc de n'accorder qu'une valeur relative à ces taux.

réadaptation: les résultats collectifs masquent les résultats individuels, qui n'ont pas encore été étudiés en détail. Bien des critiques estiment en outre que les moyens utilisés pour mesurer les taux de récidive ne sont pas suffisamment détaillés ou sensibles pour tenir compte des changements dans le comportement du délinquant.

Le groupe de travail ne croit pas qu'il y ait actuellement une évaluation "définitive" de l'efficacité de la surveillance dans la collectivité, bien que le rapport du Comité des libérations sous surveillance obligatoire (1981) mentionne que les études portant sur la question ne donnent pas de raisons de se féliciter. Il est bien certain qu'il n'existe pas d'actives ou de techniques de surveillance qui puissent raisonnablement garantir un effet positif (quelle que soit la façon de le mesurer), si l'on y recourt pour certains genres d'infractions, dans certains genres de conditions. (Toutefois, on discutera au prochain chapitre de certaines nouvelles orientations prometteuses dans le domaine de la surveillance au sein de la collectivité.)

On a pu constater que le Ministère accordait peu d'importance à l'évaluation des techniques de surveillance. On juge cette situation inquiétante pour deux raisons. La première raison est aussi la plus évidente: l'absence de moyens d'auto-contrôle efficaces est inacceptable dans un régime de prestation de services dont il faut rendre compte au public (voir la rubrique "responsabilité" plus loin). La deuxième raison est qu'il est indispensable, à une époque où les ressources deviennent de plus en plus rares, de concentrer celles dont on dispose dans les secteurs les plus productifs (ou les secteurs les plus rentables). Il est évidemment moins coûteux de surveiller un délinquant dans la collectivité que de le déténir dans un pénitencier (voir la rubrique "modération et rentabilité" plus loin). Il est en outre probable que la libération du détenu dans la collectivité nuit moins aux personnes auxquelles elle nuit et qu'elle aide plus les personnes qu'elle aide que l'incarcération, simplement parce qu'elle se fait au sein de la collectivité. Il faudrait s'engager plus sérieusement à élaborer et à évaluer les programmes correctionnels communautaires, ainsi qu'à déterminer quels éléments de ces programmes, s'il en est, permettraient d'obtenir de bons résultats auprès des différents genres de délinquants.

Absences temporaires visant à réduire les risques

On connaît très peu de choses sur l'effet que pourrait avoir sur la réduction des risques l'octroi d'absences temporaires périodiques pendant la durée de l'incarcération. Les études faites au Massachusetts (1979) ont révélé que, même si l'on

- jouer sur la période qu'un détenu doit purger de manière à influencer sur le risque qu'il présente (comme il sera mentionné plus loin, la période que purge un détenu peut avoir un effet sur les risques de récidive) ;
- encourager le détenu (au moyen de réductions de peine méritées, d'absences temporaires et de libérations conditionnelles) à participer aux programmes du pénitencier qui pourraient accroître ses chances de réussir après sa libération.

Surveillance communautaire

La surveillance communautaire est un programme de libération qui, en plus, influe (ou pourrait influencer) directement sur le processus de sélection qui s'y rattache. Le paragraphe 10(1) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus fixe comme condition que "le redressement et la réhabilitation" du détenu soient facilités par l'octroi de la libération, ce qui devrait supposer la surveillance des libérés conditionnels (quoique cela pourrait également supposer l'accès à la collectivité et à ses ressources, ou, encore, le fait que l'octroi d'une libération conditionnelle peut engendrer une prédiction qui se réalise d'elle-même). Cette condition reflète la croyance en un idéal de réadaptation vers lequel on tendait au moment de la rédaction de la Loi (1957), croyance qui a été fortement ébranlée depuis le début des années 70.

La grande quantité de travaux de recherches empiriques que l'on a examinés à fond (Martinson, 1974; Axon, 1980) révèle qu'il manque de preuves (ou de preuves solides) pour confirmer que l'un ou l'autre des programmes de correction exerce un effet positif sur le problème de la récidive, que ce soit un programme administratif dans un pénitencier (ou un programme de pénitencier) ou un programme administratif dans la collectivité. Le Groupe de travail n'était, bien entendu, pas en mesure d'évaluer l'efficacité de la surveillance des libérés conditionnels pendant les six mois qu'a duré son étude; et, même si une période de six mois avait suffi pour effectuer une bonne évaluation, celle-ci se serait perdue dans la masse des autres évaluations (bien qu'il y en ait peu de canadiennes), et ses conclusions auraient pu être interprétées de bien des façons différentes. Les ouvrages qui traitent de l'efficacité de la surveillance sont en fait interprétés de bien des façons. En effet, certains prétendent que l'absence de preuves est si généralisée que les genres de programmes que l'on administre n'auront jamais d'effet marqué sur les risques de récidive d'un détenu. D'autres prétendent que l'on ne peut se baser sur les recherches disponibles pour tirer des conclusions valables sur l'efficacité de la

RÉDUCTION DES RISQUES

Ceux qui adoptent ce point de vue peuvent mesurer l'efficacité en fonction du nombre de crimes que l'individu aurait pu commettre s'il n'était pas resté au pénitencier. Ils accordent donc peu d'importance aux erreurs de genre 2, c'est-à-dire à celles qui consistent à garder en détention des non-récidivistes. Toutefois, l'analyse de quelques autres objectifs de détention et de libération qui suit permet de constater que la plupart sont d'avis que d'autres considérations doivent également entrer en ligne de compte au moment de la prise de décision, notamment la possibilité de réduire la souffrance et le gaspillage en libérant les détenus qui risquent peu de récidiver. Les modèles de neutralisation seront examinés au chapitre V.

La "réduction des risques" est l'expression que l'on emploie pour désigner tout programme ou toute décision de nature correctionnelle qui a pour objet d'empêcher ou de dissuader le détenu de récidiver une fois libéré. Dans notre analyse, les fonctions que remplit le régime de libération (ou les "modèles" qui l'inspirent) dans le domaine de la réduction des risques, ainsi que les "effets" qu'il peut exercer par inadvertance, semblent correspondre à ce qui suit:

- assurer la surveillance des personnes libérées sous condition et des personnes libérées sous surveillance obligatoire;

- accorder occasionnellement des absences temporaires, afin de remédier aux problèmes de la prisonnisation (effets débilissants du régime carcéral sur les détenus), de réduire l'isolement par rapport à la société, ainsi que d'apaiser la rancoeur et la tension chez les détenus, puisque tous ces facteurs peuvent influencer sur l'éventuel succès ou l'éventuel échec;

- avoir recours à un programme de libération progressif, c'est-à-dire qui commence par des absences temporaires et des libérations conditionnelles de jour, afin d'assurer aux détenus un passage graduel vers des établissements où la sécurité est de moins en moins stricte, au lieu d'un renvoi brusque dans la société;

- déterminer le moment où le détenu acquiert une attitude positive et où il est prêt à être libéré (moment avant lequel le détenu ne serait pas prêt et après lequel il se serait agrippé)!

il ne serait survenu que 46 "erreurs" de plus, soit 23 erreurs de genre 1 et 23 erreurs de genre 2.

Bien entendu, ces résultats ne prouvent pas nécessairement que les évaluations de risque faites par la CNLC sont aussi aléatoires qu'un jeu de pile ou face. Bien d'autres facteurs peuvent s'opposer à ce que l'on prenne une décision en se fondant uniquement sur des critères de risque. De plus, il y a d'autres variables qui interviennent dans la définition et l'interprétation des écarts existant entre les taux de réussite des libérations conditionnelles et des libérations sous surveillance obligatoire. Il y a un peu plus de libérations sous surveillance obligatoire que de libérations conditionnelles qui sont révoquées parce qu'il y a eu perpétration d'un nouveau crime (par opposition à une violation des conditions de libération). Certaines des personnes consultées ont mentionné que la politique de suspension et de révocation pourrait être moins stricte à l'égard des libérations sous surveillance obligatoire qu'à l'égard des libérations conditionnelles, bien que d'autres aient exprimé l'avis contraire; d'autres encore ont prétendu qu'il ne devait y avoir aucune différence. Comme leur période de surveillance est plus longue, les personnes libérées sous condition risquent plus longtemps d'être dénoncées aux autorités chargées des libérations ou à la police que les personnes libérées sous surveillance de rapport cumulatifs (Hann, 1980) révélaient que les libérations sous surveillance obligatoire ont tendance à être révoquées (quand elles le sont) plus rapidement: elles durent, en moyenne, environ six mois avant d'être révoquées. Les libérés conditionnels, par contre, restent en moyenne douze mois à l'extérieur avant que leur libération ne soit révoquée. Il se pourrait donc que les politiques de neutralisation ne se réduisent pas à une expression aussi simple que le laisserait supposer la simulation arithmétique ci-dessus.

D'autres se font une idée toute différente de la neutralisation: ils sont d'avis que l'on pourrait assurer une protection complète en gardant tous les détenus en détention jusqu'à la date limite permise par la loi, c'est-à-dire jusqu'à la date d'expiration des mandats d'incarcération. Certains libérations seraient en fait prêts à abolir à la fois les libérations conditionnelles et les réductions de peine pour cette raison. Ils prétendent que les seules "erreurs" graves en matière de neutralisation sont les erreurs découlant de la libération de détenus qui recommandent aussitôt de nouvelles infractions. Ils prétendent en outre que les crimes que l'on prévient en gardant les détenus plus longtemps en détention justifient les coûts et, en plus, sont probablement beaucoup plus nombreux que ne le laisseraient croire les statistiques sur les échecs.

La CNLC a suivi pendant six ans les progrès des personnes qui avaient obtenu une libération conditionnelle ou une libération sous surveillance obligatoire en 1974 (alors que le taux d'octroi des libérations conditionnelles était de 33 %, ce qui équivalait pratiquement au taux d'aujourd'hui); les statistiques révèlent qu'environ le quart (27,1 %) des libérations conditionnelles et qu'environ le tiers (37,2 %) des libérations sous surveillance obligatoire de cette période ont abouti à une révoation*. Autrement dit, environ le quart des décisions révélées une "erreur" (c'est-à-dire s'étaient soldées par une révocation) et environ les deux tiers des décisions portant refus d'une libération conditionnelle s'étaient révélées une "erreur" (c'est-à-dire s'étaient soldées par une non-révocation). On reconnaît volontiers qu'il s'agit là d'un "modèle simpliste du processus de sélection opposant la neutralisation au risque et que d'autres facteurs peuvent influencer sur ces chiffres; il est néanmoins étonnant de constater ce que cela peut représenter, strictement au plan de la neutralisation, pour un groupe hypothétique de 999 détenus qui auraient été libérés parmi le groupe de 1974. Cette année-là, le taux des libérations conditionnelles était d'environ le tiers; cela signifie donc que 666 personnes auraient été libérées sous surveillance obligatoire, que 248 d'entre elles auraient été réincarcérées et que les 418 autres ne l'auraient pas été (autrement dit, que 248 personnes auraient été neutralisées "à raison", du fait qu'elles se seraient fait refuser la libération conditionnelle, et que les 418 autres personnes auraient été neutralisées "à tort"). On peut également affirmer que 333 des 999 détenus hypothétiques auraient obtenu une libération conditionnelle, bien que 90 d'entre eux auraient ultérieurement été réincarcérés: ils n'auraient pas été neutralisés "à tort" jusqu'à la date de leur libération sous surveillance obligatoire. On peut donc dire qu'au total, il y aurait eu 508 décisions de neutralisation "à tort" sur 999. (En fait, il y aurait eu moins d'erreurs, soit 338, si l'on avait accordé une libération conditionnelle à tous les détenus. Cependant, toutes ces erreurs auraient été du genre 1 - libération précocée qui se solde par un échec -, qui est en général considérée comme plus grave.) On peut aussi envisager la chose d'une autre façon: si l'on avait appliqué le taux de libération conditionnelle de 33 % "au hasard" - autrement dit, si l'on avait accordé une libération conditionnelle à un détenu sur trois, sans tenir compte des facteurs en cause -

* Le taux de réussite "défini" des libérés conditionnels visés par l'étude pourrait se chiffrer quelque part entre 65,9 % et 70,8 % (4,9 % des personnes visées par l'étude étaient toujours en liberté sous surveillance obligatoire à la fin des six années en cause et elles auraient toujours pu mériter une révocation par la suite). Tous les cas de libération sous surveillance obligatoire s'étaient rendus à la date d'expiration de leur peine.

portée à commettre un acte de violence grave en lui refusant la libération jusqu'au moment où elle devient obligatoire. Un détenu qui risque de s'adapter difficilement à la surveillance, mais risque peu de commettre un crime peut avoir de meilleures chances d'être libéré.

Quelle est l'efficacité des politiques de neutralisation? Les autorités chargées des libérations prennent deux genres de décisions qui ont trait à la neutralisation: celle d'accorder la libération et celle de la refuser. Bien que toute décision comporte un certain risque, ce risque est considéré comme acceptable dans le cas des personnes libérées, et comme mauvais dans le cas des personnes gardées en détention. Ainsi, tout processus décisionnel qui comporte un pouvoir discrétionnaire peut donner lieu à deux genres d'"erreurs": si l'on part du principe que l'objectif (ou qu'un des objectifs) consiste à neutraliser les personnes qui présentent un "risque indu" (en leur refusant la libération conditionnelle) et à libérer toutes les autres (ou presque toutes les autres)*. Premièrement, on peut accorder une libération précocce à un détenu qui commet une nouvelle infraction (quelle qu'elle soit) avant l'expiration de sa peine: c'est l'"erreur" la plus grave que puissent commettre les commissions de libération conditionnelle. Deuxièmement, on peut refuser une libération précocce à un détenu qui se serait bien conduit s'il avait été libéré. Il existe de l'information (bien qu'elle ne soit pas très valable) sur les libérés conditionnels qui "échouent": l'information concernant le deuxième genre d'erreur correspond habituellement au taux de "réussite" des détenus qui sont libérés ultérieurement, sous surveillance obligatoire. Le taux de réussite des détenus libérés sous surveillance obligatoire est considéré comme un indice des erreurs de genre 2, puisque, d'une certaine manière, ces personnes ont été jugées inadmissibles à une libération conditionnelle; pourtant, un bon nombre d'entre elles n'ont pas récidivé.

* Tout au cours de l'analyse qui suit, on emploie les expressions habituelles, soit "erreur de genre 1" et "erreur de genre 2". Toutefois, il ne s'agit pas nécessairement d'une erreur de jugement, puisqu'un bon nombre d'autres facteurs peuvent dicter les décisions concernant les libérations conditionnelles. Le choix d'un équilibre entre les erreurs de genre 1 et les erreurs de genre 2 est pratiquement un choix de nature philosophique ou politique.

** Le paragraphe 10(1) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus mentionne également comme conditions régissant l'octroi d'une libération conditionnelle que le détenu doit avoir "tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement" et que "l'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu". Cependant, ces deux conditions ont peu d'utilité dans la prise des décisions concernant les libérations conditionnelles, pour les raisons énumérées plus loin.

criminalité (tout comme le degré de punition) est déterminé d'avantage par des facteurs sociaux et culturels plus importants et en grande partie immuables qui agissent sur différents milieux. Les personnes qui n'ont pas une "croyance pratique" en l'effet dissuasif de l'emprisonnement prétendent que le principe de la minimisation de la douleur et de la maximisation du plaisir est une application très simpliste d'un phénomène très complexe et variable, soit la causalité du crime.

Malgré le manque de connaissances précises sur les conditions dans lesquelles son effet pourrait s'exercer, la dissuasion générale reste néanmoins un objectif que l'on poursuit activement et une considération très importante dans le cadre des processus d'incarcération et de libération. En fait, un des principaux "modèles" de libération dont il sera question au chapitre V, soit celui de la détermination d'une peine fixe ou immuable (abolition de la libération conditionnelle), repose souvent (entre autres) sur la croyance voulant que la libération conditionnelle affaiblit l'effet dissuasif de la peine imposée par le juge. Aux yeux des défenseurs de la peine fixe, la libération conditionnelle "relativise" la peine imposée par le juge. Mais, ce qui importe encore plus aux yeux de nombreux critiques, c'est que la libération conditionnelle écourte la peine d'emprisonnement et, ainsi, réduit l'effet de dissuasion.

NEUTRALISATION

L'incarcération et, dans une certaine mesure, la libération sous surveillance dans la collectivité neutralisent le délinquant en l'isolant des membres ou de certains membres de la société qui pourraient être ses victimes. Une des principales fonctions du régime de libération consiste à prédire quels détenus feront et ne feront pas de victimes à leur retour dans la société, puis à les garder en détention ou à les mettre en liberté suivant ce qui a été déterminé. La neutralisation des criminels "dangereux" jusqu'à la date de libération déterminée par la loi et par la sentence semble en fait être l'objectif officiel le plus important de la CNLC; la question du "risque" indu est une des trois seules conditions qui sont mentionnées dans la loi sur la libération conditionnelle de détenus, et le terme "risque" figure partout dans les brochures et les guides d'information de la CNLC (Commission nationale des libérations conditionnelles, 1979).

Quand les autorités décident de garder le détenu en détention ou de le libérer, elles ne se fondent pas seulement sur le risque qu'il présente, mais aussi, dans une certaine mesure, sur le genre d'infraction qu'il serait porté à commettre; par exemple, on peut neutraliser une personne qui serait

Le Groupe de travail est d'accord avec cet argument, en ce sens qu'il estime que les pénitenciers sont avant tout des lieux de punition, même si d'autres activités peuvent s'y dérouler parallèlement. La punition est une considération qui intervient chaque fois que l'on décide d'incarcérer un infracteur dans un pénitencier fédéral, et c'est aussi la tâche que les services correctionnels exécutent manifestement le mieux. La mise en liberté reflète les buts de la punition du fait qu'elle détermine la période qu'un détenu doit passer en prison sous les contraintes imposées par la loi et, en même temps, elle atténue la punition du fait qu'elle permet une libération précoce des détenus qui ne sont pas considérés comme dangereux.

DISSUASION GÉNÉRALE

Les systèmes d'incarcération et de libération fonctionnent essentiellement de façon semblable lorsqu'il s'agit de punir les criminels et de dissuader les éventuels criminels; il est considéré que la punition manifeste de certaines personnes parvient à dissuader d'autres personnes. Cependant, les considérations relatives à la dissuasion générale peuvent intervenir directement et consciemment dans quelques cas seulement; les juges parlent souvent du recours à des peines sévères lorsqu'ils constatent, dans une région donnée, ce qui semble être une augmentation d'un certain genre de crime. Néanmoins, beaucoup de magistrats et de citoyens croient en l'effet dissuasif des peines d'emprisonnement en général, et il est possible que cette croyance soit à la base d'une bonne partie des principes et des raisonnements sur lesquels reposent les peines d'emprisonnement. La mise en liberté reflète les doctrines de dissuasion de la même manière qu'elle reflète les doctrines de punition, en ce sens qu'elle détermine la période minimale qui doit être purgée avant l'admissibilité à la libération et qu'elle détermine la période qui doit être effectuée.

Quelle est l'efficacité de la dissuasion générale? Il est impossible de mesurer de façon valable l'effet dissuasif des diverses peines d'emprisonnement et de pratiques de libération qui s'y rattachent (Zimring et Hawkins, 1973; Brody, 1976). Toutefois, la croyance pratique en l'effet dissuasif de la punition (en particulier, quand elle est sévère, certaine et infligée très tôt après l'infraction) est proportionnellement aussi forte que les preuves tangibles de son existence peuvent être faibles. Les études qui ont été effectuées dans divers milieux culturels sur les grands écarts qui existent au niveau du recours aux peines d'emprisonnement et de la durée des peines, par exemple, ne révèlent aucun lien entre le degré de punition et le degré de criminalité; on croit que le degré de

si la libération devrait, au départ, permettre une atténuation de la punition maximale dans certains cas.)

Il est également difficile de déterminer si la révocation d'une libération et la réincarcération (avec les conséquences que cela suppose au point de vue de la période qu'il reste à purger après la révocation) est une sanction que l'on utilise suffisamment ou insuffisamment à l'égard des personnes qui sont libérées sous surveillance ou qui bénéficient d'une autre forme de libération. Quand on renvoie des détenus en prison pendant une libération conditionnelle totale ou une libération sous surveillance obligatoire, la raison que l'on invoque dans environ la moitié des cas est qu'ils ont violé les conditions de leur libération; cependant, cette raison masque parfois le fait que l'on sait ou que l'on soupçonne, sans toute-fois avoir de preuves, qu'ils ont commis un crime. Il arrive que la violation des conditions de libération ou même les crimes n'entraînent pas la révocation d'une libération conditionnelle ou d'une mise en liberté sous surveillance obligatoire, mais il est impossible de déterminer le nombre des cas du genre qui surviennent au cours d'une année normale. (Cependant, on estime que le nombre des cas où un nouveau crime est commis sans qu'il y ait révocation de la libération est assez faible.) Il n'existe vraiment aucun recueil complet ou descriptif de données sur les circonstances entourant la cessation des libérations au Canada; les données du SISLC sur les motifs de révocation sont ce qu'il y a de mieux.

Malgré la difficulté qu'il y a à déterminer quels degrés de punition conviennent, il fait peu de doute que la punition est un des objets premiers de l'incarcération et que les règlements concernant la mise en liberté reflètent la volonté d'imposer un degré minimal de punition avant de donner droit à une libération. En fait, l'aspect punitif de l'incarcération a pris plus d'importance au cours des dernières années, en raison des critiques qui ont été formulées relativement à l'équité et à l'efficacité des autres objectifs de l'incarcération, notamment la réadaptation. En 1976, la Commission de réforme du droit a déterminé que les justifications acceptables d'une peine d'emprisonnement étaient la réprobation, l'isolement et la nécessité de mesures de contrainte pour faire exécuter une sentence de nature communautaire; elle a expressément exclu le traitement. L'équipe chargée, en 1977, d'étudier la question de l'agence fédérale de correction a, dans une certaine mesure, ravigé la doctrine de la punition, du fait qu'elle a mis l'accent sur la responsabilité personnelle du criminel face à ses actes et qu'elle a appuyé l'argument invoqué par Morris (1975) selon lequel la réadaptation doit cesser d'être un objectif de la peine d'emprisonnement, peu importe ce que l'on entend par réadaptation et peu importe les programmes que l'on conçoit à cet effet.

en apparence et en réalité le principe de la réprobation sociale. Certains membres du personnel de la CNLC se demandent si les libérations conditionnelles de jour qui, aux termes de la Loi, peuvent être accordées après qu'un sixième de la peine a été purgé devraient effectivement être accordées avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale, si l'on tient compte du facteur de réprobation. Les autorités chargées des libérations conditionnelles peuvent favoriser de façon générale le maintien des périodes d'incarcération obligatoires ouvrant droit à la libération conditionnelle, afin de pouvoir disposer (entre autres choses) d'une norme de punition sur laquelle fonder leurs décisions.

La libération suppose également d'autres formes de punition. La suspension, la cessation et la révocation de la libération sont des façons de punir toute violation d'une libération conditionnelle, que ce soit par la perpétration d'un nouveau crime ou par un manquement aux conditions fixées, bien qu'elles puissent également servir à des fins de prévention, c'est-à-dire pour empêcher que le libéré ne commette une infraction ou un crime avant l'expiration de sa peine.

Quelle est l'efficacité de la punition? Pour répondre à cette question, il faut savoir, dans chaque circonstance, ce qui constitue une punition suffisante, mais non excessive. C'est une question pour laquelle il n'y a manifestement aucune réponse (ou du moins aucune réponse unique)*. Quelle peine une introduction par effraction "mérite"-t-elle? Il ne fait aucun doute que la durée de la peine qui est effectivement imposée peut varier énormément d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre ainsi que d'un décisionnaire à l'autre. Il n'existe aucune "norme" ni aucun "critère" quant au degré de punition qui convient, c'est-à-dire quant au nombre de personnes qu'il faut incarcérer ou quant à la durée moyenne de l'incarcération.

Dans les pénitenciers fédéraux du Canada, la plupart des détenus purgent de un à trois ans avant leur première libération totale (libération conditionnelle ou libération sous surveillance obligatoire), bien qu'il y ait beaucoup d'écarts par rapport à cette norme. Les statistiques révèlent qu'en 1978 et 1979, les introductions par effraction, les vols qualifiés, les fraudes et les autres genres de vols ont donné lieu à des peines moyennes de 19, 28, 20 et 17 mois respectivement (voir le tableau A-21). La question de savoir si ces moyennes constituent une punition suffisante ou insuffisante en est essentielle-ment une de jugement personnel. (Il sera traité plus loin, dans le cadre des conflits entre les autorités chargées des libérations et le secteur judiciaire, de la question de savoir

* Pour l'instant, il n'est question d'aucune des utilités de l'incarcération (dont la neutralisation); il est tout simplement question de ce que ces détenus peuvent "mériter".

processus primaires.) Enfin, dans une analyse distincte, on parlera de quelques-uns des conflits qui surgissent entre les objectifs et des problèmes qu'occasionnent ces conflits.

PUNITION

On peut assez souvent constater que les processus de libération s'opposent à la volonté de punir. La libération conditionnelle n'a pas pour effet de réduire la période d'incarcération maximale du détenu, et sa fonction humanitaire, qui consiste à atténuer le châtiment, compte probablement parmi ses rôles les plus importants, bien qu'on ne le reconnaisse pas toujours officiellement. Par ailleurs, il serait trompeur de supposer que les autorités chargées des libérations ne prennent pas en considération l'aspect punitif lorsqu'elles prennent des décisions, bien que la punition ne soit vraiment pas un objectif officiel de la CNLC. Par exemple, la décision concernant la date à laquelle une libération conditionnelle doit être accordée détermine directement la période que le détenu doit passer dans un milieu plus punitif (pénitencier) avant d'être libéré pour une première fois dans un milieu moins contraignant. Il ne fait aucun doute que la question de la réprobation sociale peut influencer sur la libération conditionnelle, même si d'autres considérations peuvent avoir plus d'importance dans la prise de décision. Il est bien évident que la disposition de loi exigeant que le détenu purge le tiers de sa peine avant d'être admissible à une libération conditionnelle totale et un sixième de sa peine avant d'être admissible à une libération conditionnelle, est essentiellement une disposition de réprobation. La date d'admissibilité prévue par la loi détermine en quelque sorte l'effet punitif minimal que doit produire la peine d'emprisonnement.

Cependant, toute exigence juridique de base mise à part, la gravité de l'infraction (ou l'ensemble des antécédents judiciaires) peut faire reporter la date de libération du détenu au-delà de la période qui correspond à un tiers de sa peine, même si la libération conditionnelle pourrait sans cela être accordée. On peut parfois refuser la libération conditionnelle en invoquant, par exemple, comme motif, le fait qu'elle ferait oublier la gravité de l'infraction. De même, une personne qui a commis une infraction moins grave et à qui est imposée une peine plus longue qu'à l'habitude a plus de chances d'être libérée promptement. Toutefois, on a pratiquement dépourvu la CNLC de son pouvoir d'accorder une libération conditionnelle totale dans certains cas très particuliers (libération conditionnelle par exception), avant la fin du premier tiers de la peine, et il semble que ce soit en grande partie pour respecter

surveillance, notamment l'apaisement des tensions dans les pénitenciers, la motivation des détenus pour qu'ils participent aux programmes de travail et autres programmes et pour qu'ils se conduisent bien, ainsi que la réduction du nombre de détenus dans les pénitenciers. Comme une bonne partie de ces réalisations ne sont pas des objectifs officiels du régime pénitentiaire, mais seulement des effets secondaires ou des fonctions secondaires du régime de libération, il existe des possibilités de conflits dans ce domaine.

Modération et rentabilité Selon la déclaration qu'a faite le Solliciteur général (devant le Comité de la Justice et des questions juridiques) au sujet du Budget principal des dépenses, le 18 juin 1980, l'une des trois principales préoccupations qui dictent les initiatives du Ministère est l'escalade du coût des services de Justice pénale. La modération des dépenses est donc devenue une importante priorité du Ministère et de l'ensemble du gouvernement, tout comme la volonté d'obtenir l'utilisation la plus rentable possible des ressources disponibles.

Justice et humanité La deuxième des trois principales préoccupations mentionnées dans le discours sur le Budget principal des dépenses est celle d'un régime juste et humain. Ces deux objectifs plutôt généraux englobent (d'après le "Plan stratégique de 1981-1982") l'équité, l'atténuation des privations et des souffrances, la protection des droits des détenus grâce à certaines garanties de procédure dans le processus de libération conditionnelle et à d'autres moyens, ainsi que le principe de la contrainte ou de l'ingérence minimale dans la vie des citoyens, de pair avec la protection du public.

Responsabilité et transparence La troisième des trois principales préoccupations a trait à la responsabilité, que l'on place en général dans deux catégories (celle de la rentabilité, et celle de la Justice et de l'humanité) et à trois niveaux (Face au public, face à l'infracteur et face au régime lui-même).

Dans l'analyse qui suit, on examinera les objectifs, effets et principes mentionnés précédemment, sous trois rapports distincts. Premièrement, en procédant point par point, on tentera de déterminer dans quelle mesure la libération permet d'atteindre tel ou tel objectif, ou dans quelle mesure elle produit tel ou tel effet secondaire non recherché. Deuxièmement, dans le cadre de cette même analyse, on en arrivera à quelques conclusions plutôt provisoires et générales sur l'efficacité avec laquelle la libération atteint ses objectifs. (On abordera, dans une certaine mesure, des questions d'efficacité plus précises au chapitre suivant, dans le cadre de chacun des

La façon dont on aborde ci-après les objectifs de la libération reflète ce besoin d'examiner à fond les objectifs du système de justice pénale.

La préoccupation première du ministre du Solliciteur général et, pour ainsi dire, de l'ensemble du système de justice pénale, se résume en gros à la "protection du public" ou, pour reprendre les termes de l'équipe de travail ministérielle de 1977, à la protection de tous les membres de la société canadienne contre le crime et les effets du crime. En effet, la plupart des sous-objets que visent les organismes du Ministère sont liés d'une quelconque manière à cette préoccupation. Cependant, il faut analyser ce mandat général en fonction des éléments qui le composent, et faire intervenir les autres objectifs et principes que le système prévoit pour lui-même. L'étude de la question se fera autour des points suivants:

Punition Une des principales fonctions implicites et explicites de la justice pénale et des services de correction est de punir les personnes qui ont un comportement inacceptable, à des fins purement justicières et à des fins de réprobation de la violation du contrat social.

Dissuasion générale Bien qu'en théorie, il soit très difficile de l'isoler de la punition, la dissuasion suppose que l'Etat prend des mesures pour dissuader les éventuels délinquants de commettre à l'avenir des crimes ou des infractions non criminelles.

Neutralisation (isolement) La neutralisation suppose que l'on enlève à l'infacteur l'occasion ou la capacité de commettre de nouvelles infractions. Bien qu'il existe de nombreuses façons de priver les criminels de leurs moyens d'agir (par exemple, certaines substances peuvent prévenir de façon efficace les abus d'alcool), elles se limitent essentiellement à l'incarcération dans le contexte de la présente étude, c'est-à-dire à éloigner le criminel dangereux de ses éventuelles victimes grâce à l'isolement physique.

Réduction des risques Cette expression plutôt générale englobe les diverses décisions qui sont rendues et les divers programmes qui sont mis en oeuvre pour réduire les probabilités de récidive chez un criminel donné ou la gravité de ses infractions subséquentes.

Gestion et contrôle des systèmes correctionnels pénitentiaires et communautaires Cette rubrique regroupe un grand nombre d'objets et d'effets liés au "traitement" des criminels dans les établissements et dans la collectivité, sous

CHAPITRE II

OBJECTIFS ET EFFETS DE LA LIBÉRATION

L'objet premier ou fondamental de cette étude est d'examiner la libération dans ses principes de base, c'est-à-dire de déterminer ce qu'est censée accomplir la libération.

Dans ce deuxième chapitre, on examinera la question des objectifs et "effets" de la libération, de même que certaines des contraintes et certains des principes qui sont censés régir les systèmes de libération et de justice pénale. On établit une distinction entre "objectifs" et "effets" dans ce contexte, car, trop souvent, les études sur la libération semblent s'intéresser avant tout aux "objectifs" officiels et formellement énoncés, et porter peu d'attention aux "effets" moins évidents ou même non recherchés que produit la libération. Enfin, certains des éléments que l'on pourrait appeler "principes" ou contraintes (tels que la justice naturelle) et qui sont censés régir les systèmes de libération et de correction peuvent aussi être appelés objectifs sociaux; ils se retrouvent, comme on le verra plus loin, dans des documents qui exposent les intentions officielles du Ministère, notamment le discours prononcé par le Ministre au sujet du Budget principal (Solliciteur général, 1980). Cependant, on n'établit aucune distinction entre "objectifs", "effets" et "principes" dans l'analyse qui suit, parce que tous ces éléments sont à la fois importants et, dans une certaine mesure, évitables. Cette façon de procéder peut passer outre aux technologies utilisées dans les théories de gestion classiques, mais on croit néanmoins qu'elle satisfait le mieux aux exigences de l'étude. Cette façon de procéder est aussi la plus simple et elle ne requiert pas une catégorisation spéculative (et peut-être incorrecte) des genres de buts.

Nous estimons qu'il est impossible d'effectuer une analyse complète et exacte du processus de libération sans le placer dans le contexte de la peine d'emprisonnement à laquelle il est relié. Il faut avant tout préciser qu'il s'agit d'une analyse du processus de libération des détenus des pénitenciers fédéraux, c'est-à-dire des établissements où sont incarcérés les personnes qui sont reconnues coupables et condamnées à une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus. Ensuite, il faut mentionner que, pour comprendre ce qu'est la libération, il faut comprendre les buts que vise et que doit viser une peine d'emprisonnement, étudier la nature et l'utilité des systèmes de surveillance pénitentiaire et communautaire, ainsi qu'avoir une certaine connaissance de la façon dont fonctionnent les procès-sus de détermination des peines et de correction.

représentent l'absence temporaire et la libération conditionnelle de jour. La libération sous surveillance obligatoire est créée au moyen de la réduction méritée de peine: les détenus purgent à l'extérieur, sous surveillance, la période correspondant à la réduction de peine qu'ils ont gagnée, à moins qu'ils choisissent de rester au pénitencier. Environ 2 500 personnes sont mises en liberté chaque année des pénitenciers fédéraux sous surveillance obligatoire, ce qui représente de 60 à 65 % de toutes les mises en liberté complètes. La plupart quittent après avoir purgé de un à trois ans, soit environ 66 % de leur peine, et la période moyenne de surveillance après la libération est d'environ neuf mois, soit un délai plus court que la période moyenne de libération conditionnelle. Les personnes mises en liberté sous surveillance obligatoire sont soumises aux mêmes conditions et sont surveillées par les mêmes agents que les libérés conditionnels. On compte environ de 1 800 à 2 000 personnes qui se trouvent, à quelque moment que ce soit, dans la collectivité sous surveillance obligatoire.

Les chiffres des mises en liberté sous surveillance obligatoire pour les années 1976 à 1978 (qui pour la plupart sont maintenant achevées) indiquent un taux moyen de retours de 39,3 %, ce qui comprend en moyenne 19,4 % de retours avec une nouvelle condamnation. En dépit des diminutions du taux des libérations conditionnelles (qui normalement fera baisser les taux de retour des cas de 50), le taux de retour de personnes sous surveillance obligatoire a été assez stable durant la décennie. Cela est dû en grande partie à la diminution des taux de révocation consécutive à une nouvelle condamnation, tandis qu'il s'est produit une augmentation compensatoire du taux de réincarcération de personnes sous surveillance obligatoire pour des raisons "techniques". En outre, on compte 9 % de cas de 50 qui sont réincarcérés à la suite d'une nouvelle accusation pour infraction criminelle après l'expiration de leur peine.

Les tableaux relatifs à la surveillance obligatoire se trouvent à l'Annexe A (tableaux A-17 à A-27).

qui ont un comportement acceptable au pénitencier. La réduction de peine se gagne à raison d'un maximum possible de 15 jours par mois, ce qui peut réduire d'un tiers la partie de la peine qui doit être purgée au pénitencier. Le nombre de jours accumulés de réduction de peine doit être passé sous "surveillance obligatoire" dans la collectivité (voir ci-dessous).

Le comportement des détenus est évalué chaque mois en vue de l'attribution de la réduction de peine, et les détenus reçoivent chaque trimestre une notification des crédits qu'ils n'ont pas su mériter. Dix jours sur quinze sont accordés pour participation aux programmes et cinq pour conduite acceptable. L'accumulation de "mises en garde" (ou "d'avis de rendement" dans le cas d'une participation non satisfaisante aux programmes) peut entraîner une perte de réduction de peine allant jusqu'à un maximum de quinze jours par mois; un "avis de rendement" peut (mais non nécessairement) entraîner la perte d'un jour de réduction de peine. Une infraction mineure à la discipline dont un détenu est reconnu coupable peut avoir comme conséquence la perte de deux jours de réduction de peine pour le mois pendant lequel l'infraction a eu lieu; dans le cas d'une infraction "grave ou flagrante", la perte correspondante de crédits peut aller jusqu'à quinze jours pour le mois où l'infraction a eu lieu. Les détenus en isolement disciplinaire ne peuvent gagner que cinq jours par mois de réduction de peine, étant donné qu'ils ne participent à aucun "programme". Les détenus en "ségrégation" (séparés du reste de la population carcérale "pour le bon ordre du pénitencier") gagnent des "crédits" selon les mêmes règles que la population générale. Les personnes sous surveillance dans la collectivité (libération conditionnelle totale ou surveillance obligatoire) n'ont pas droit à la réduction de peine, sauf quand leur libération fait l'objet d'une suspension.

Dans la pratique, la plupart des détenus gagnent toute leur réduction de peine durant un trimestre donné, et le reste en gagne la majeure partie. Quatre-vingt-trois pour cent des détenus mis en liberté ont perdu au total dix jours au plus pour l'ensemble de leur séjour. Si l'on fait les calculs par trimestres, plus de 90 % des détenus gagnent toutes leurs réductions de peine dans chaque période d'évaluation.

Les tableaux relatifs à la réduction méritée de peine figurent à l'Annexe A (tableaux A-28 à A-31).

La SURVEILLANCE OBLIGATOIRE (SO) constitue, outre la libération conditionnelle totale, l'autre forme de ce que nous appellerons dans ce rapport la "mise en liberté complète" afin de la distinguer des formes de "mise en liberté partielle" que

d'une surveillance "active" durant une période de trois à six mois, ce qui signifie des contacts au moins une fois par mois. Enfin, dans les cas de risque minimal et lorsqu'une surveillance plus active n'aurait aucun avantage, le libéré conditionnel peut être placé sous une surveillance "périodique" comportant au minimum une entrevue tous les trois mois. Après trois ans de surveillance réussie, le libéré conditionnel peut être placé sous le régime de la "libération conditionnelle mitigée", ce qui implique une prise de contact par écrit une fois par an et la notification de tout changement d'adresse. Le niveau actuel de la surveillance fournie dépasse, croit-on, les "normes minimales" dans la plupart des cas, bien que l'on ne dispose pas de données réelles sur cette question.

La plupart des périodes de libération conditionnelle ont une durée de un à deux ans. De 1 500 à 2 000 personnes quittent le pénitencier chaque année en vertu d'une libération conditionnelle, et environ 3 000 personnes se trouvent à quelque moment que ce soit en liberté conditionnelle.

La libération conditionnelle peut être suspendue et l'individu peut être réincarcéré pour avoir violé une condition de sa mise en liberté, afin d'empêcher une violation de ce genre, ou afin de "protéger la société" (Loi sur la libération conditionnelle de détenus 16(1)). La suspension est obligatoire dans le cas d'une accusation portée à la suite d'une nouvelle infraction criminelle contre le libéré conditionnel, lorsque l'agent de libération conditionnelle estime que les éléments de l'accusation indiquent fortement une activité criminelle" (Manuel des politiques et procédures de la CNLC, 106-1(3.2)). Une suspension peut être annulée par la personne dont émane le mandat (généralement le directeur du bureau des libérations conditionnelles), mais si aucune annulation n'a eu lieu dans un délai de 14 jours, le cas doit être déferé à la CNLC qui décidera s'il convient ou non de "révoquer" la libération conditionnelle. Le libéré conditionnel a droit à une "audience postérieure à la suspension", tenue habituellement au pénitencier qui l'a mis en liberté, avant que la CNLC ne prenne une décision de révocation. La révocation de la libération conditionnelle (y compris la libération conditionnelle de jour et la libération sous surveillance obligatoire) entraîne le retour au pénitencier et la perte de la réduction de peine statutaire et de la remise méritée de peine que le détenu avait à son actif en raison de son bon comportement au pénitencier.

Les tableaux relatifs à la libération conditionnelle totale se trouvent à l'Annexe A (tableaux A-17 à A-27). La réduction méritée de peine est un programme visant à réduire les peines par l'attribution de "crédits" aux détenus

donnée pour voir s'ils retournent éventuellement au pénitencier, avec ou sans nouvelle condamnation pour infraction criminelle, au cours de la période de surveillance de la libération conditionnelle. Les "taux de retour" des libérés conditionnels diminuent (et ont diminué) en même temps que les taux de mise en liberté conditionnelle s'abaissent, étant donné qu'une population de plus en plus "choisie" bénéficie de la libération conditionnelle. Le taux de retour dans le cas des libérations conditionnelles totales accordées en 1973-1975 (qui maintenaient presque toutes termiées) était en moyenne de 26 % (dont 16 % pour de nouvelles condamnations pour infractions criminelles). Environ 4 ou 5 % des libérés conditionnels retournent plus tard au pénitencier en raison d'une nouvelle condamnation après l'expiration de la période de surveillance de la libération conditionnelle et du mandat d'incarcération.

Les personnes à qui la CNLC a accordé la libération conditionnelle sont assujetties à une surveillance par les agents du SCC jusqu'à l'expiration de leur peine. Bien que la nature exacte et le style de cette surveillance varient nécessairement selon le cas particulier et l'agent qui l'effectue, tous les libérés conditionnels doivent observer certaines conditions normalisées. En vertu de celles-ci, le libéré conditionnel doit, immédiatement après sa mise en liberté, se présenter au bureau des libérations conditionnelles qui se trouve nommé sur son certificat de libération conditionnelle et il doit suivre les instructions de l'agent qui est chargé de son cas. Il doit aussi se présenter chaque mois à la police, sauf dans certains secteurs où les services de police ont décidé de se retirer de ce programme. À moins d'en recevoir la permission, les libérés conditionnels ne sont pas autorisés à quitter le secteur désigné par le bureau des libérations conditionnelles dont ils relèvent, et ils ne sont pas autorisés non plus à acheter une voiture, à contracter des dettes, à porter ou à posséder une arme à feu, ou à assumer des responsabilités supplémentaires comme celle de se marier. Ils doivent s'efforcer de garder un emploi stable et signaler immédiatement tout changement d'emploi ou d'adresse, ou tout contact avec la police. Enfin, les libérés conditionnels sont obligés de s'acquiescer de toutes leurs responsabilités légales et sociales. La CNLC peut aussi imposer toute condition spéciale qu'elle juge appropriée dans des cas particuliers.

La surveillance est régie par certaines "normes minimales" qui s'appliquent aux contacts entre l'agent de libération conditionnelle et le libéré. Selon le manuel de la gestion des cas du SCC, normalement, toutes les personnes sont placées sous surveillance "intensive" durant les quatre à six premiers mois qui suivent la mise en liberté; cela veut dire qu'il y aura au minimum une entrevue tous les quinze jours entre l'agent et le libéré conditionnel. La surveillance intensive sera suivie

Sur un total d'environ 15 000 libérations conditionnelles de jour accordées au cours des cinq années que recouvre notre base de données, la plupart (82 %) étaient ce que nous appelions des réussites: on les a laissées prendre fin quand un projet ou programme précis se trouvait terminé, dans d'autres cas elles ont continué et demeurent toujours en vigueur, ou elles ont eu pour aboutissement une libération conditionnelle totale ou une libération sous surveillance obligatoire. Le reste de ces libérations conditionnelles de jour (18 %) ont été révoquées ou "trappées de déchéance", ou elles ont cessé avant leur expiration pour des raisons reliées au comportement du détenu, plutôt que du fait de la cessation normale d'un projet ou programme spécial.

Les tableaux relatifs à la libération conditionnelle de jour figurent à l'Annexe A (tableaux A-12 à A-17).

LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE TOTALE est un processus de sélection des détenus en vue de leur mise en liberté précoce et de leur surveillance dans la collectivité, où ils sont habituellement soumis à des mesures de contrôle moindres que celles visant les libérés conditionnels de jour (on peut exiger cependant, comme condition de la libération conditionnelle totale, que le détenu vive dans un foyer de transition privé).

Il existe de nombreuses méthodes pour le calcul du "taux de libération conditionnelle", certaines étant plus problématiques que d'autres. Nous préférons la méthode employée par la base de données du système de rapport cumulatifs pour le modèle de simulation de la population pénitentiaire mis en oeuvre par le Ministère, à savoir le pourcentage de détenus qui deviennent admissibles au cours d'une année donnée et qui sont libérés sous condition à un moment de leur peine. Par ce calcul, le taux des libérations conditionnelles pour l'année financière 1979-1980 était d'environ 33 % (projet de prévision de la population carcérale du SCC pour le printemps de 1981: "Key rates: Canada, Estimated past values and future judgments"); il a été plus faible ces dernières années, et il a culminé à environ 57 % en 1970. La plupart des détenus sont admissibles à la libération conditionnelle dès qu'ils ont purgé un tiers de leur peine, et les détenus mis en liberté conditionnelle purgent en moyenne 40 % de leur peine dans un pénitencier avant la libération conditionnelle. La plupart passent d'une à deux années dans un pénitencier avant leur mise en liberté, et purgent le reste de leur peine sous surveillance dans la collectivité.

Il existe aussi de nombreuses méthodes pour le calcul du "taux de retour de libérés conditionnels"; nous préférons la méthode du système de rapports cumulatifs qui consiste à suivre des "cohortes" d'individus mis en liberté au cours d'une année

libération conditionnelle de jour (autre qu'une libération conditionnelle de jour "restreinte") ne doit pas normalement durer plus qu'un an.

Les détenus sont généralement admissibles à la libération conditionnelle de jour après avoir purgé six mois de leur peine à compter de la date de la sentence, ou la moitié de la période requise avant d'être admissible à la libération conditionnelle totale (ce qui représente donc normalement un sixième de la peine). Cette forme de libération est destinée à donner accès à des ressources et à des programmes dans la collectivité; elle constitue un moyen de "mettre à l'épreuve" les détenus en vue de la libération conditionnelle totale, et elle permet une réinsertion plus graduelle du détenu dans la société. Dans une mesure restreinte, elle peut servir aussi à mitigier des peines trop longues, étant donné qu'on peut y avoir recours avant l'admissibilité normale à la libération conditionnelle totale, mais il n'entre pas dans la politique officielle de la CNLC de l'employer de cette façon.

Il n'y a pas d'examen automatique en vue de la libération conditionnelle de jour à la date d'admissibilité qui se situe au sixième de la peine, mais tous les détenus sont au courant de leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle de jour peu après leur admission. Ce sont les détenus qui mettent en branle le processus de décision à cet égard (s'ils le désirent) en présentant une demande à la CNLC par l'intermédiaire du personnel de gestion des cas du SCC. Il faut environ cinq mois pour qu'une demande de libération conditionnelle de jour fasse l'objet d'une décision, ou de cinq à douze semaines dans le cas d'une "libération conditionnelle de jour restreinte".

On sait très peu de choses, du point de vue qualitatif, sur le recours à la libération conditionnelle de jour, bien qu'un projet de la CNLC et du SCC soit actuellement mis en oeuvre pour l'obtention de meilleures statistiques. Il est accordé chaque année environ 2 500 libérations conditionnelles de jour, y compris des "libérations conditionnelles de jour restreintes", mais on ne dispose pas de renseignements systématiques quant à leur durée, leurs conditions, ou la période de la peine à laquelle elles se produisent. En comparant nos données relatives à la libération conditionnelle de jour avec d'autres sources de données, nous avons pu déterminer qu'environ la moitié des libérations conditionnelles de jour conduisaient à la libération conditionnelle totale (mais dans quel intervalle, nous ne saurions le dire), tandis que l'autre moitié étaient suivies après un certain intervalle de la libération sous surveillance obligatoire (voir plus loin).

Environ un cinquième de toutes les AT dans une année donnée, ou 21,9 % dans notre base de données qui recouvre une période de cinq ans sont accordées pour des raisons d'ordre médical. Parmi ces absences, moins de trois pour cent ont pour but un diagnostic ou traitement psychiatrique! Le reste doit permettre des soins dentaires ou d'autres soins ou diagnostics médicaux.

Le reste de toutes les AT, soit deux pour cent, se rangent dans la catégorie des congés pour "raisons humaines". De toutes ces dernières absences,

- 68,8 % sont accordées à l'occasion d'un décès dans la famille ou d'une maladie grave;
- 5 % sont accordées à l'occasion d'un mariage dans la famille;
- 26,2 % sont classées comme "autre", et on n'a pas de renseignements à leur sujet.

Parmi tous les détenus qui ont bénéficié d'une AT au cours de la période de cinq ans que recouvre notre base de données, 87,7 % sont rentrés au pénitencier dans le délai fixé, 5,4 % étaient en retard mais ont obtenu une prolongation du délai et 5,1 % étaient en retard sans obtenir de prolongation. Moins de la moitié de un pour cent constitue ce que nous appelions des "échecs": ils ne sont pas rentrés et ont été déclarés illégalement en liberté, ont été détenus par la police (environ 15 cas par an), ou ont vu leur privilège d'absence prendre fin en raison de comportement inacceptable. Les AT de pré-libération à des fins administratives représentent le reste.

Les tableaux relatifs aux AT figurent à l'Annexe A (tableaux A-2 à A-11, et A-15 à A-17).

La libération conditionnelle de jour est un régime très souple de mise en liberté selon lequel le détenu peut vivre dans un établissement à sécurité minimale ou même (ce qui est moins fréquent cependant) dans un pénitencier à sécurité moyenne ou maximale en obtenant des libérations occasionnelles à des fins précises, ou bien encore vivre au sein de la collectivité, dans un logement privé, en étant tenu de se présenter à un pénitencier "de temps à autre" ou après une "période spécifiée". La "libération conditionnelle de jour restreinte" est une expression qui désigne les libérations conditionnelles de jour accordées pour l'accomplissement de services communautaires ou pour d'autres programmes plus limités ou espaces de façon irrégulière. A moins de dispositions contraires, un programme de libération conditionnelle de jour dure quatre mois et peut être renouvelé s'il y a lieu; mais selon un principe directeur énoncé dans la politique et les procédures de la CLNC, une

de la mise en liberté complète puisse avoir lieu un jour de semaine précédent. Elles peuvent aussi comprendre des entrées ou des évaluations précédant la libération conditionnelle ou la SO. La CLNC accorde ces absences jusqu'à concurrence de 5 jours et le directeur d'établissement, pour une période allant jusqu'à 72 heures.

Environ 50 000 AT sont accordées au cours de la plupart des années civiles. Notre base de données sur les AT, qui commence en juillet 1976, date à laquelle on s'est mis à réunir des statistiques à ce sujet pour les services d'information opérationnelle (SIO), fournit des renseignements sur plus de 216 000 AT qui ont été accordées à partir des pénitenciers fédéraux de 1976 à 1980. Cinq pour cent de ces absences étaient des AT de "groupe" qui permettaient à deux détenus ou davantage de prendre part à des sports ou autres activités collectives. Il est important de noter que le fait que dix détenus sortent ensemble à une seule occasion ajoutera dix "AT de groupe" au chiffre annuel des absences temporaires.

Environ la moitié des détenus incarcérés ou admis dans un pénitencier au cours d'une année donnée recevront une ou plusieurs AT à un moment donné au cours de cette année-là. En ce qui concerne les bénéficiaires d'AT, le nombre le plus fréquent d'AT reçues est d'une par an, le chiffre le plus fréquent étant ensuite de deux par an, et ainsi de suite.

Environ les trois quarts de toutes les AT ont lieu sous escorte. Cette proportion reflète le nombre important de détenus qui bénéficient d'AT de groupe, sous la surveillance d'un agent du pénitencier, pour participer à des activités sportives ou récréatives.

Environ les trois quarts de toutes les AT (76,9 %) tombent dans la catégorie de la "réadaptation sociale". Parmi toutes ces AT en vue de la "réadaptation",

- 22,8 % ont pour but des activités sportives;
- 20,5 % ont pour but la prestation de services communautaires ou la mise en liberté pour le travail;
- 19,5 % permettent des visites à la famille ou à des amis;
- 9,3 % doivent assurer une transition vers la collectivité;
- 2 % sont des absences de pré-libération ou accordées à des fins administratives;
- 1 % ont pour but la recherche d'un emploi;
- 1 % permettent de suivre des cours;
- 23,9 % sont classées dans la catégorie "autre" et on ne dispose pas de renseignements à leur sujet.

Les AT pour des raisons humanitaires sont consenties,

par exemple, pour permettre au détenu d'assister aux obsèques d'un membre de sa famille ou pour des occasions spéciales, dans des cas de maladie grave ou d'épreuve particulière, et en vue de comparution devant le tribunal quand aucun ordre n'a été émis à cet égard (essentiellement, dans les actions en divorce et pour la garde d'un enfant). Les AT sous escorte, pour des raisons humanitaires, peuvent être accordées par le directeur d'établissement dans le cas d'une absence allant jusqu'à 5 jours, et par le Commissaire jusqu'à concurrence de 15 jours. Des AT sans escorte, pour ce genre de motifs, sont accordées par la CNLC jusqu'à concurrence de 15 jours, et par le directeur d'établissement, dans des cas "délégues" pour les absences allant jusqu'à 72 heures. Le principal critère applicable est que la mise en liberté ne doit pas représenter un risque indu pour la société. Les AT sous escorte pour des raisons humanitaires exigent aussi que le détenu ait fait preuve de bonne conduite et d'un désir de s'améliorer; il faut également que la mise en liberté facilite sa réinsertion sociale et qu'elle ne cause ni dérangement, ni difficulté pour sa famille.

Les AT en vue de la réadaptation ou réinsertion sociale

sont conçues pour aider le détenu à s'intégrer de nouveau dans la collectivité, et peuvent revêtir des formes très variées dans ce dessein: par exemple, visites au foyer, entrevues pour obtenir un emploi ou trouver un logement, prestations de services communautaires, loisirs ou manifestations culturelles. Des AT sous escorte en vue de la réadaptation sociale peuvent être accordées par les directeurs d'établissement pour une durée allant jusqu'à 5 jours, ou par le Commissaire pour une période qui peut atteindre 15 jours. Des AT de ce genre sans escorte peuvent être consenties par la CNLC ou, dans les cas "délégues", par le directeur, jusqu'à concurrence de 72 heures par trimestre, ce crédit pouvant être utilisé d'un seul coup ou en plusieurs parties. La CNLC peut approuver une "série" d'AT sans escorte à des fins de réadaptation, absences qui sont alors administrées par le SCC, bien que parfois la condition d'assurer une escorte s'attache à la première absence de la série. Les critères qui régissent l'octroi d'AT sous escorte en vue de la réadaptation sont les mêmes que pour les AT sous escorte pour des raisons humanitaires; dans le cas des AT sans escorte en vue de la réadaptation, la CNLC exige que la mise en liberté ne constitue pas un risque indu pour la société, qu'elle facilite en outre l'amendement et la réadaptation du détenu et que celui-ci ait une bonne conduite.

Des AT pour des raisons administratives sont accordées

aux détenus dont la date de libération conditionnelle ou de libération sous surveillance obligatoire (SO) doit tomber au cours d'une fin de semaine, afin que le processus administratif

SECTION II INTRODUCTION AUX PROGRAMMES DE MISE EN LIBERTÉ

Dans la présente étude, nous traitons de cinq programmes de mise en liberté:

- l'absence temporaire,
- la libération conditionnelle de jour,
- la sélection des cas pour la libération conditionnelle totale et la surveillance,
- la réduction méritée de peine, et
- la surveillance obligatoire.

Pour bien définir nos termes et décrire quelque peu les programmes, nous offrons les résumés suivants de la nature de chacun.

L'ABSENCE TEMPORAIRE (AT) est un programme d'absences de courte durée (rarement plus de 15 jours et habituellement beaucoup moins) dont peut bénéficier un détenu. Les AT pour lesquelles le détenu est accompagné d'un agent du Service des pénitenciers (AT sous escorte) sont généralement accordées sous l'autorité du SCC, habituellement par le directeur d'établissement. Une absence temporaire sous escorte peut être accordée n'importe quand après le début de la peine.

Les AT pour lesquelles le détenu n'est pas accompagné d'un agent (AT sans escorte) sont accordées par la CNLC en vertu de la Loi sur les pénitenciers, mais, dans la pratique, la CNLC a délégué au SCC le pouvoir de prendre les décisions dans le cas des détenus purgeant des peines de moins de cinq ans, et il peut en être de même pour la deuxième absence sans escorte du détenu ou pour ses absences subséquentes.

Un détenu doit avoir purgé six mois à partir du prononcé de la sentence, ou un sixième de la peine (selon ce qui représente la période la plus longue) avant de devenir admissible à une AT sans escorte. Les personnes condamnées à l'emprisonnement à perpétuité ne peuvent normalement obtenir une AT sans escorte avant un délai de trois ans précédant l'admissibilité à la libération conditionnelle.

Il existe quatre genres d'absence temporaire, qu'elle soit sous escorte ou sans escorte.

Les AT pour des raisons d'ordre médical permettent au détenu de recevoir des soins médicaux ou de suivre des traitements qui ne sont pas offerts au pénitencier.

Sauf mention contraire, les chiffres utilisés dans ce rapport proviennent de notre base de données intégrées.

Le Groupe de travail a achevé sa tâche dans l'espace d'un peu plus de sept mois, délai tout juste suffisant pour accomplir le genre d'analyse nécessaire, mais nettement trop court pour examiner toutes les questions et processus d'une façon aussi détaillée qu'il était souhaitable de le faire. Nous sommes heureux de présenter au Solliciteur général du Canada le rapport suivant, par l'intermédiaire de notre Comité directeur.

Joan Nuffield, Direction des politiques, Secrétariat

(présidente)

Commission nationale des libérations

conditionnelles

Service correctionnel du Canada/

libérations conditionnelles

Division de la recherche,

Secrétariat

Division de la statistique

Secrétariat

Etudes de gestion

Service correctionnel du Canada/

libérations conditionnelles

Commission nationale des libérations

conditionnelles

Ford Wong

Réjean Lefebvre
Terry Mahoney

Cheung Kwing Hung

Jody Gomer

Gilles Bédard

Lise Audet

avons eu des consultations avec le personnel des pénitenciers et des libérations conditionnelles, avec des représentants de la Commission des libérations conditionnelles et avec des détenus dans les cinq régions du pays! à cette fin, nous avons rendu visite à au moins un pénitencier à sécurité moyenne, un pénitencier à sécurité maximale et un pénitencier à sécurité minimale et deux bureaux de libération conditionnelle dans chaque région. Nous avons posé les questions les plus variées, et nous avons obtenu une masse considérable de renseignements extrêmement utile de la part de ces personnes, que nous aimerions remercier une fois de plus. (Des résumés de ce qu'elles nous ont dit figurent à l'Annexe C.)

Nous avons également communiqué avec un certain nombre de groupes et de particuliers par lettre, en les invitant à nous présenter des mémoires sur la mise en liberté sous condition. Parmi ces personnes et ces organismes se trouvaient des agences privées d'assistance postpénale, des autorités provinciales et territoriales, des services de police, des juges et des associations d'avocats criminalistes, des groupes de défense des libertés civiles et des universitaires. Des mémoires qui nous ont été présentés étaient en nombre fort limité, ce qui était décevant mais ils témoignaient de beaucoup d'efforts et de profondeur de pensée de la part de leurs auteurs, ce dont nous sommes très reconnaissants. Ces mémoires sont reproduits dans un volume qui accompagne le présent rapport.

Nous avons examiné toutes les questions les plus importantes et les plus pressantes qui ont été portées à notre attention, et nous avons réuni des renseignements et des avis sur une grande diversité d'options et de modèles en vue de modifications éventuelles des régimes de mise en liberté. Nous avons effectué un examen attentif de ces diverses possibilités, et nous offrons des recommandations en réponse à ces questions et problèmes, mais nous n'avons pas opté pour l'un quelconque des grands "modèles" qui existent, bien que nous ayons formulé des commentaires sur chacun.

Nous avons eu recours à une importante source d'information sous la forme d'une base de données intégrées que notre représentant de la statistique a créée spécialement pour l'étude. Cette base est constituée de toute l'information existante sur toutes les mises en liberté, ces données, qui sont assimilables par une machine, se trouvant réunies dans les banques de données du Ministère. Toutes ces banques de données ont été combinées pour la première fois afin de donner une image complète des décisions dont a fait l'objet chaque infracteur admis dans un pénitencier fédéral au cours des années à l'étude. Bien que très inadéquate, l'information statistique fournie par ce rapport est de loin l'information la plus étendue qui soit disponible en matière de mise en liberté fédérale.

MANDAT ET ACTIVITE DE L'ETUDE SUR LA MISE EN LIBERTE

CHAPITRE I SECTION I

En mars 1980, le Solliciteur général du Canada a ordonné une étude interne complète sur toutes les formes de mise en liberté sous condition à partir des pénitenciers fédéraux, en demandant qu'elle soit réalisée entièrement au moyen de ressources du Ministère et que l'on fasse rapport sur ses conclusions dans un délai de six mois.

L'étude de la mise en liberté sous condition, ou étude sur la mise en liberté, devait englober trois grands aspects des programmes de libération. Premièrement, elle devait examiner la fréquence des violations des conditions de cette mise en liberté, accompagnées ou non de violence, commises par des détenus sous juridiction fédérale, afin de déterminer la gravité de la récidive violente et de savoir ce qui pourrait être accompli pour prédire ou empêcher toute violence de ce genre à l'avenir. Deuxièmement, l'étude devait envisager les préoccupations et questions actuelles, ainsi que les problèmes pratiques en matière de mise en liberté conditionnelle afin de déterminer s'il convenait d'apporter des modifications aux procédures ou activités actuelles pour améliorer le système. Et enfin, l'étude devait se pencher sur la question de la mise en liberté à partir des "premiers principes": qu'est-ce que la mise en liberté s'efforce d'accomplir, avec quelle efficacité le fait-elle, et les objectifs actuels sont-ils réalistes et peuvent-ils être atteints? Si les objectifs actuels sont mis en question, existe-t-il d'autres objectifs que l'on devrait poursuivre?

Le Comité directeur de l'étude sur la mise en liberté, composé de représentants du Service correctionnel du Canada (SCC), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) et du Secrétariat du Ministère, a été dûment constitué afin d'approuver un mandat et un plan de travail, mais divers problèmes étant survenus, le Groupe de travail n'a pu être créé et n'a commencé sa tâche qu'en juillet 1980. Le Groupe de travail, comme le Comité directeur, comprenait des représentants du SCC, de la CNLC et du Secrétariat, et notamment des représentants des régions, de la recherche, de la statistique, de l'élaboration des politiques et des services de conseillers en gestion.

Afin de remplir son triple mandat, le Groupe de travail a dû accomplir une grande diversité de tâches. Nous avons examiné de nombreux travaux de recherche et d'autres écrits sur la mise en liberté, l'emprisonnement et le sentencing. Nous

A-31

Pourcentage de détenus qui ont perdu leur
réduction de peine, et nombre de jours de
réduction de peine perdus au premier trimestre
de 1980, par région

A-31

A-21	Période moyenne purgée par les détenus libérés de pénitenciers fédéraux en 1978 et 1979, par catégorie d'infraction et par type de mise en liberté	A-21
A-22	Résultat (jusqu'à juin 1980) des libérations conditionnelles totales et sous S.O., de janvier 1974 à décembre 1979 par niveau de sécurité du pénitencier	A-22
A-23	Taux de libération conditionnelle et résultat de la libération conditionnelle totale et de la S.O. (jusqu'à juin 1980) des personnes mises en liberté de janvier 1974 à juin 1980, par région	A-23
A-24	Résultat (jusqu'à juin 1980) des libérations conditionnelles totales de 1970 à 1979	A-24
A-25	Résultat (jusqu'à juin 1980) des libérations sous S.O. de 1970 à 1979	A-25
A-26	Infractions commises pendant la libération conditionnelle totale par des personnes libérées de janvier 1975 à décembre 1979 et réadmis dans un pénitencier fédéral à la suite d'une nouvelle condamnation de janvier 1975 à juin 1980	A-26
A-27	Infractions commises pendant la période de surveillance obligatoire par des personnes libérées de janvier 1975 à décembre 1979 et réadmis dans un pénitencier fédéral à la suite d'une nouvelle condamnation de janvier 1975 à juin 1980	A-27
A-28	Pourcentage moyen de détenus qui ont perdu leur réduction de peine et nombre moyen de jours de réduction de peine perdus au premier trimestre de 1980 par niveau de sécurité de l'établissement	A-28
A-29	Nombre total de jours de réduction de peine perdus pour chaque peine par les personnes libérées d'un pénitencier fédéral de 1970 à juin 1980	A-29
A-30	Pourcentage de détenus qui ont perdu leur réduction de peine, et nombre de jours de réduction de peine perdus au premier trimestre de 1980, par pénitencier	A-30

A-12	Nombre de libérations conditionnelles de jour accordées, de 1967 au premier trimestre de 1980	A-12
A-13	Nombre (et pourcentage) de détenus mis en liberté sous surveillance obligatoire qui avaient participé au programme de libération conditionnelle de jour, par année, de 1974 à 1979	A-13
A-14	Nombre (et pourcentage) de détenus mis en liberté conditionnelle totale qui avaient participé au programme de libération conditionnelle de jour, par année, de 1974 à 1979	A-14
A-15	Probabilité d'obtenir une mise en liberté partielle ou la libération totale, pour les personnes admises dans un pénitencier après juillet 1976 et libérées de janvier 1978 à juin 1980	A-15
A-16	Résultat (jusqu'à juin 1980) des libérations conditionnelles de jour accordées de janvier 1967 à mars 1980	A-16
A-17	Résultats (jusqu'en juin 1980) de toutes les libérations conditionnelles totales et libérations sous surveillance obligatoire accordées aux personnes admises dans les pénitenciers après juillet 1976 et des libérations totales accordées de janvier 1978 à juin 1980 selon la participation préalable à un programme de libération partielle	A-17
A-18	Nombre de libérations conditionnelles totales, sous la surveillance obligatoire et de libérations pures et simples, de 1970 à 1979, par année ou la mise en liberté a eu lieu	A-18
A-19	Période purgée avant la libération conditionnelle totale par les personnes mises en liberté de janvier 1970 à juin 1980	A-19
A-20	Pourcentage de la peine totale purgée avant la libération conditionnelle totale par les personnes mises en liberté de janvier 1970 à juin 1980	A-20

A-1	Peine totale moyenne des détenus libérés de pénitenciers fédéraux en 1978 et 1979, par catégorie d'infraction et par type de mise en liberté	A-1
A-2	Nombre d'AT avec escorte et d'AT sans escorte accordées chaque trimestre, par région, de juillet 1976 à septembre 1980	A-2
A-3	Nombre total d'absences temporaires accordées de juillet 1976 à septembre 1980, par année et trimestre, et selon la présence ou non d'escorte	A-3
A-4	But des AT avec escorte et des AT sans escorte accordées de juillet 1976 à septembre 1980	A-4
A-5	Nombre total d'absences temporaires sans escorte et avec escorte, de juillet 1976 à septembre 1980, par année et trimestre et par type (individuelle ou de groupe)	A-5
A-6	Nombre d'AT de groupe et d'AT individuelles accordées, de juillet 1976 à septembre 1980, par pénitencier	A-6
A-7	Nombre et pourcentage d'absences temporaires de groupe et d'ATSE, chaque trimestre, accordées de juillet 1976 à septembre 1980 par région et par niveau de sécurité de l'établissement	A-7
A-8	Nombre de détenus qui ont bénéficié d'une AT, chaque trimestre, de juillet 1976 à septembre 1980	A-8
A-9	Fréquence des absences temporaires accordées par année à des détenus de juillet 1976 à septembre 1980, par année	A-9
A-10A	Résultat des absences temporaires avec escorte accordées de juillet 1976 à septembre 1980, par année	A-10A
A-10B	Résultat des absences temporaires sans escorte accordées de juillet 1976 à septembre 1980, par année	A-10B
A-11	Taux d'échec des AT, de juillet 1976 à septembre 1980, par région et par niveau de sécurité de l'établissement	A-11

LISTE DES TABLEAUX

PAGE	TABLÉAU
29	1 Taux de réussite, au moment de la libération totale, des personnes ayant obtenu et n'ayant pas obtenu au préalable une absence temporaire, ainsi que des personnes ayant réussi et n'ayant pas réussi une absence temporaire - Libérations totales survenues entre janvier 1978 et juin 1980
31	2 Taux de réussite, au moment de la libération totale, des personnes auxquelles on a et on n'a pas accordé une A.T. avec escorte ou une A.T. sans escorte - Libérations totales survenues entre janvier 1978 et juin 1980
37	3 Résultats (jusqu'en juin 1980) de toutes les libérations conditionnelles totales et libérations sous surveillance obligatoire accordées aux personnes admises dans les pénitenciers après juillet 1976 et des libérations totales accordées de janvier 1978 à juin 1980, selon la participation préalable à un programme de libération partielle
47	4 Taux des libérations conditionnelles accordées, selon l'infraction à l'origine de l'incarcération - Libérations totales en 1978 ou 1979
49	5 Durée moyenne des peines et périodes purgées en moyenne avant une libération conditionnelle ou une libération sous surveillance obligatoire - Libérations totales en 1978 ou 1979
121	6 Issue (au mois de juin 1980) des libérations conditionnelles totales ou des libérations sous S.O. de détenus libérés de janvier 1970 à décembre 1978
125	7 Infractions commises par des détenus sous surveillance (en liberté conditionnelle totale ou sous S.O.) libérés de janvier 1975 à décembre 1979 et réincarcérés ou dont la liberté a été révoquée par suite d'une nouvelle condamnation jusqu'en juin 1980

Page

143	- LES DATES D'ADMISSIBILITE
146	- GROUPES SPECIAUX DE DETENUS
149	- L'ACCES A L'INFORMATION
150	- SERVICES FOURNIS AUX AUTORITES PROVINCIALES
150	ET RAPPORTS AVEC ELLES
153	- SYSTEME DE RETOUR DES DONNEES

V. GRANDES ORIENTATIONS EN MATIERE DE LIBERATION

156	- LA CONDAMNATION A LA DETENTION FERME
158	- Commentaires sur la condamnation à la
162	détention ferme
162	- LE PRINCIPE DE L'ORGANISME UNIQUE HABILITE
165	A ACCORDER LES LIBERATIONS
165	- Commentaires sur le modèle de l'organisme
169	unique habilité à accorder les libérations
169	- L'OCTROI DE LA LIBERATION PAR LES AUTORITES
170	PENITENTIAIRES
170	- Commentaires sur l'octroi de la libération
171	par les autorités pénitentiaires
171	- LES MODELES BASES SUR LE POURVOI EN APPEL
172	- Commentaires sur les modèles basés sur le
175	pourvoi en appel
175	- LES MODELES MINIMALISTES
176	- LES MODELES BASES SUR DES PRINCIPES DIRECTEURS
177	- Commentaires sur les modèles basés sur des
181	principes directeurs

VI. RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

183

ANNEXES

A-1	A - Renseignements statistiques
B-1	B - Bibliographie
C-1	C - Résumés des consultations

III. QUESTIONS, PROBLEMES ET PREOCCUPATIONS

60	- LES ABSENCES TEMPORAIRES
62	- Le pouvoir d'accorder les ATSE
69	- Disparités dans l'octroi des AT
70	- Autres problèmes d'application posés par les AT
71	- LA LIBERATION CONDITIONNELLE DE JOUR
72	- Fonctions de la libération conditionnelle de jour
77	- Questions relatives au recours aux C.C.C. et aux C.R.C.
79	- Autres problèmes
80	- LA LIBERATION CONDITIONNELLE TOTALE (SELECTION)
83	- Disparité dans la sélection des détenus admis à la libération conditionnelle totale
87	- Les dates d'admissibilité à la libération conditionnelle
89	- Sélection et formation des membres de la CNLC
91	- Questions relatives à la responsabilité de rendre compte
93	- LA SURVEILLANCE DU DETENU EN LIBERTE CONDITIONNELLE
95	- Efficacité
99	- Moral du personnel
101	- Les conditions de la libération conditionnelle
103	- Suspension et révocation
107	- LA REMISE DE PEINE MERITEE
108	- Disparités dans les remises de peine
111	- Perte de la remise par suite de la révocation de la liberté conditionnelle
112	- Autres questions relatives à la remise de peine
114	- LA SURVEILLANCE OBLIGATOIRE (S.O.)
115	- Questions d'efficacité en matière de S.O.
117	- Questions de justice en matière de S.O.
119	PREOCCUPATIONS PORTANT SUR L'ENSEMBLE DU SYSTEME
137	- VIOLENCE ET AUTRES ACTES CRIMINELS COMMIS PAR DES DETENUS BENEFICIANT D'UNE LIBERATION
133	- La prédiction de la violence
137	- CONFLITS AVEC LA DETERMINATION DES SENTENCES

IV.

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

Liste des tableaux

I.

INTRODUCTION

1

- Mandat et activité de l'étude sur la mise en liberté
- Introduction aux programmes de mise en liberté

4

II.

OBJECTIFS ET EFFETS DE LA LIBÉRATION

14

- PUNITION
- DISSUASION GÉNÉRALE
- NEUTRALISATION
- RÉDUCTION DES RISQUES
- Surveillance des libérés conditionnels
- Absences temporaires visant à réduire les risques
- Mise en liberté progressive en tant que moyen de réduire les risques
- Date de libération optimale
- Durée de l'incarcération et réduction des risques
- Encouragement de la participation aux programmes
- GESTION ET CONTRÔLE DES SYSTÈMES CORRECTIONNELS
- PÉNITENTIAIRES ET COMMUNAUTAIRES
- Contrôle du nombre de détenus dans les pénitenciers
- Motivation des détenus et apaisement des tensions
- JUSTICE ET HUMANITÉ
- Atténuation et égalisation des peines
- Ingénierie minimale
- Aide aux personnes libérées
- Justice naturelle et équité
- Espoir
- MODÉRATION ET RENTABILITÉ
- RESPONSABILITÉ ET TRANSPARENCE
- COMMENTAIRE

58

56

55

54

52

52

52

46

45

42

39

38

38

38

35

35

32

27

26

25

21

20

17

Le 13 mars 1981

L'honorable Bob Kaplan
Solliciteur général du Canada

Monsieur le Ministre,

En notre qualité de membres du Comité directeur, nous sommes heureux de soumettre à votre approbation le rapport final de l'étude sur les programmes de mise en liberté. Cette étude, exécutée conformément à vos directives, couvre tous les divers types de mise en liberté. Il s'agit, à notre avis, de l'étude la plus exhaustive jamais réalisée sur le sujet.

Vous n'aviez imposé à cette étude que des limites de temps et de ressources. Elle devait être terminée avant la fin de 1980 et être effectuée entièrement par le personnel du Ministère. En fait, tous les travaux de fond ont été réalisés dans les délais prévus, mais la rédaction du rapport final s'est quelque peu prolongée.

En ce qui a trait aux ressources, l'étude a été réalisée sous l'autorité d'un Comité directeur, formé de hauts représentants du Secrétariat du Ministère, de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du Service correctionnel du Canada. Par ailleurs, le Groupe de travail était également formé de représentants des mêmes organismes. La liste des membres figure à la fin de la première partie du chapitre I.

Nous estimons que le Groupe a rempli tous les termes de son mandat, et nous tenons à remercier les membres de l'équipe pour leur travail exceptionnel et les longues heures consacrées à ces recherches. Tous ces efforts ont été, à notre avis, déployés à bon escient. En effet, la publication de ce rapport devrait favoriser une meilleure compréhension des divers types de programmes de mise en liberté et des liens qui existent entre eux, et inspirer dans les années à venir la mise en oeuvre graduelle des réformes qui s'imposent.

Alan R. Needham, président
Directeur des politiques (Correction)
Secrétariat du Ministère

Roger Labelle
Vice-président
Commission nationale des libérations conditionnelles

Gordon Pinder
Commissaire adjoint (Programmes pour les détenus)
Service correctionnel du Canada

© Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1981

N° de cat. JS 42-8/1981

ISBN 0-662-51452-1

Publié avec l'autorisation de
l'hon. Bob Kaplan, C.P., député,
Soliciteur général du Canada

Publié par la Division des communications,
Soliciteur général Canada



Rapport du Groupe de travail, mars 1981

ÉTUDE DU SOLICITEUR GÉNÉRAL SUR LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION



Rapport du Groupe de travail, mars 1981

ETUDE DU SOLICITEUR GENERAL SUR LA MISE EN LIBERTE SOUS CONDITION



